



# **L'INDÉPENDANCE DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE**

***Séminaire du 15 décembre 2008***

SOCIÉTÉ FRANÇAISE de STATISTIQUE

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Avant-propos</b> , Avner Bar-Hen, Jean-Louis Bodin	<b>1</b>
<b>Allocution d'accueil</b> , Pierre-Alain Muet	<b>3</b>
<b>Regards croisés sur l'indépendance :</b>	
L'indépendance de la statistique publique en France, René Padieu	<b>5</b>
L'indépendance de la statistique britannique : la nouvelle Autorité de la statistique du Royaume-Uni, Richard Laux	<b>15</b>
Les instituts nationaux, Eurostat et les organismes internationaux de statistique : vers une indépendance renforcée, Michel Glaude.	<b>29</b>
Echange	<b>40</b>
dont : <i>Intervention du Comité de défense de la statistique publique</i>	
<b>Première table ronde :</b>	
<b>Qu'est-ce que l'indépendance ? Quels enjeux ?</b>	<b>44</b>
<b>Quels problèmes ?</b>	
<i>Philippe Cuneo, Annie Fouquet, Philippe Frémeaux, Richard Laux</i>	
<b>Deuxième table ronde :</b>	
<b>Comment mettre en œuvre l'indépendance ?</b>	<b>49</b>
<b>Dispositions organiques, rôles et attitudes des acteurs de l'indépendance</b>	
<i>François Ernenwein, Michel Glaude, André-Claude Lacoste, Hervé Mariton.</i>	
<b>ANNEXES : Quelques textes de référence</b>	<b>57</b>

# Avant-propos

Pour que l'information statistique publique joue son rôle de « bien public » indispensable au bon fonctionnement de la démocratie et de l'économie, il faut que l'ensemble des acteurs de la vie politique, économique et sociale (gouvernants, dirigeants d'entreprises, syndicalistes, enseignants, journalistes, etc.) et finalement l'ensemble des citoyens aient une totale confiance dans son intégrité, dans sa capacité à expliquer et analyser les faits et à fonder les décisions à tous les niveaux. Les statisticiens du service public sont investis d'une double mission : ce sont des « scientifiques » qui définissent et mettent en œuvre un ensemble d'outils techniques ; ce sont aussi des « administrateurs » qui gèrent le système d'information permettant à l'ensemble des utilisateurs d'accéder à des informations fiables. La confiance des citoyens suppose que ces deux missions soient accomplies avec la nécessaire indépendance.

Longtemps, cette indépendance n'a pas été formellement inscrite dans le droit, mais s'est développée de façon coutumière. La prise de conscience progressive du rôle que l'information statistique joue dans la vie publique et la société a petit à petit fait de l'indépendance de la statistique publique un enjeu primordial. Cette évolution conduit aujourd'hui à l'inscrire dans la loi française. Et le même mouvement s'observe dans les pays voisins, européens notamment.

La création prochaine en France d'une « autorité de la statistique publique » chargée de veiller à l'indépendance invite à une réflexion collective sur les fondements et les moyens de l'indépendance. A cette réflexion, la Société française de statistique a voulu contribuer en organisant un séminaire (qui s'est tenu le 15 décembre 2009 à l'Assemblée Nationale) , dont le présent document rend compte.

Trois communications forment d'abord un « état des lieux » :

1. L'indépendance de la statistique publique en France s'est construite autour de conflits plus ou moins aigus. Divers exemples illustrent la difficulté du problème, aux trois niveaux auxquels peut se poser la question de l'indépendance : programmation des travaux, méthodes de collecte et de traitement des données, diffusion et publication des résultats.

2. L'exemple britannique est pour nous plein d'enseignements. Dans les années 1980 le gouvernement avait souhaité restreindre le rôle de la statistique publique à la production des seules informations nécessaires à la conduite des affaires nationales. Une polémique et un débat s'ensuivirent – débat dans lequel la Royal Statistical Society a joué un rôle moteur – et il a fallu de longues années pour rétablir la crédibilité du système. Puis, par un long processus, le contexte juridique et institutionnel aura été profondément modifié et une Autorité de la statistique a été créée l'an dernier. L'auteur nous en décrit les premiers pas.

3. Le système statistique européen a un semblable besoin de confiance. La nécessité d'assurer une crédibilité un moment compromise par le comportement de quelques état-membres a conduit à en renforcer la gouvernance au moyen du *Code de bonnes pratiques* et d'institutions nouvelles (*Conseil consultatif européen pour la gouvernance statistique*) ou renouvelées (le Conseil européen pour l'information économique et sociale devenant *Comité consultatif européen de la statistique*). Ce cadre européen est une référence et un appui pour les systèmes statistiques nationaux.

Deux tables rondes ont ensuite permis de croiser les expériences et points de vue de personnalités très diverses et de dialoguer avec l'assistance.

La première table ronde permet de marquer les différences entre évaluation des politiques et études statistiques contribuant à l'évaluation, et d'évoquer le difficile dialogue entre statisticiens et autorité politique. L'expérience britannique met l'accent sur le nécessaire plaidoyer auprès des politiciens afin

## L'indépendance de la statistique publique

qu'ils se persuadent de l'importance de l'indépendance. Le rôle dévolu à la nouvelle Autorité française est exposé ainsi que ses rapports avec le CNIS (Conseil national de l'information statistique) : celui-ci étant compétent sur les programmes et l'Autorité assurant le contrôle de la réalisation des travaux tant à l'égard du programme qu'en référence aux bonnes pratiques.

La deuxième table ronde souligne le fait que l'indépendance de la statistique publique dépasse les intérêts propres des statisticiens. Sont notés l'intérêt et les limites du regard porté par les pairs, mais aussi la ressource que constitue la référence internationale. L'expérience d'une autorité indépendante opérant dans un tout autre domaine (nucléaire) montre comment elle peut construire sa légitimité et sa capacité d'intervention, notamment dans ses rapports avec le pouvoir politique et avec la presse. Au total, la nouvelle loi marque un progrès important, même si bien des questions demeurent : saisine de la nouvelle Autorité de la statistique, nomination de ses membres et moyens qu'elle aura. Les premiers mois de son activité seront décisifs.

Cela invite à replacer l'évolution institutionnelle et les débats du présent séminaire dans la perspective des évolutions en cours depuis plusieurs décennies et qui vont se poursuivre. Nous avons dit que l'idée d'indépendance a progressivement émergé à la faveur de crises et suivant l'évolution des sociétés. Cette préoccupation s'est progressivement imposée dans les deux dernières décennies au point de se traduire dans le droit formel. Durant les années 1990, la transition des pays d'Europe centrale et orientale vers la démocratie et l'économie de marché a amené les pays occidentaux à expliciter pour eux-mêmes des principes jusqu'alors essentiellement construits dans la pratique. Une résolution des Nations-Unies sur les *Principes fondamentaux de la statistique officielle*, en 1994, a notamment codifié l'obligation pour les statisticiens publics de décider des concepts, des définitions et des méthodes de collecte et de traitement en fonction de critères strictement professionnels. Onze années plus tard, l'Union européenne promulguait un *Code européen de bonnes pratiques pour les organisations statistiques nationales et communautaires*, qui est une recommandation sur l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des producteurs de statistiques publiques ; et qui pose du même coup l'obligation pour les états d'avoir un système statistique digne de ce nom. C'est sans doute une des premières fois que le mot « indépendance » apparaît explicitement dans un texte de droit. Pour ce qui concerne la France, après le Royaume-Uni, cette recommandation s'est traduite par un article de loi (du 4 août 2008) créant une Autorité de la statistique publique.

Il nous faut maintenant suivre les modifications qui ne manqueront pas d'avoir lieu tant dans le fonctionnement du système statistique que dans le regard que le monde politique, les médias et les citoyens portent sur lui. La SFdS espère que ce séminaire aura contribué à l'émergence d'idées partagées sur le concept d'indépendance et sur les conditions pour qu'il s'inscrive au mieux dans le quotidien du métier de statisticien public. L'intégrité de la statistique et l'indépendance professionnelle ne sont pas que l'affaire des statisticiens publics eux-mêmes ; elles sont une aspiration de toute la communauté professionnelle, que la SFdS veille à représenter, et aussi de la société dans son ensemble, que la statistique a pour ambition d'éclairer.

Avner Bar-Hen

Président de la Société française  
de statistique (SFdS)

Jean-Louis Bodin

Président du groupe « Statistique et société »  
de la SFdS

# Accueil du séminaire

*Pierre-Alain Muet, député*

Pierre-Alain Muet exprime son intérêt pour ce séminaire, d'abord comme ancien de l'INSEE, mais aussi comme président d'une mission d'information parlementaire qui s'est penchée sur les grandes données économiques et sociales, et dont le rapporteur était le député de la majorité Hervé Mariton (participant à la deuxième table ronde).

Cette mission parlementaire, qui a rendu son rapport en avril 2008, avait été constituée à la demande de l'ensemble des députés. Ceux-ci souhaitaient être éclairés sur deux grands sujets qui avaient fait débat depuis 2006 :

- la mesure du chômage, en raison de divergences considérables entre deux indicateurs, traditionnellement réconciliés par l'INSEE : le nombre de demandeurs d'emploi publié par l'ANPE, et le nombre de chômeurs repérés dans l'enquête emploi. Le premier baissait de 170 000 en 2005, le second augmentait de 115 000, ce qui a posé problème à la direction de l'INSEE ;
- la mesure de l'inflation, puisque depuis le passage à l'euro les Français considéraient que l'inflation était forte et de l'ordre de 4 %, alors que la variation de l'indice des prix était de l'ordre de 2 %. Ces divergences se sont atténuées depuis, les faits ayant rejoint la perception.

Deux autres sujets étaient venus s'y ajouter : la mesure du produit intérieur brut (pour y intégrer le développement durable) et surtout la gouvernance de l'INSEE, parce l'Assemblée Nationale estimait avoir son mot à dire sur ce sujet, que c'était même sur ce sujet qu'elle pouvait principalement s'exprimer.

La France constitue une exception, puisque, dans la plupart des pays, les instituts de statistique sont devenus des institutions totalement indépendantes du pouvoir politique. L'INSEE l'est, mais l'INSEE est statutairement une direction du ministère des finances.

Personne ne doute de l'indépendance professionnelle de l'INSEE, a fortiori quand on est soi-même passé dans cette maison. On sait que c'est un point fort de la culture de tous les personnels de l'INSEE. Il n'empêche que, l'indépendance n'étant pas inscrite dans la loi en France, un problème peut toujours surgir du fait que le directeur général de l'INSEE, étant directeur au ministère des finances, ne devrait en principe rien cacher à son ministre, alors que la déontologie lui impose de ne donner aucun chiffre, y compris à son ministre, avant d'avoir été autorisé à le faire.

Un autre exemple montre les difficultés qui peuvent résulter du statut de direction du ministère des finances qui est celui de l'INSEE. Face à l'un des problèmes à l'origine de la constitution de la mission, celui des divergences profondes entre les deux statistiques de mesure du chômage, on aurait pu en principe, dans un institut de statistiques, faire appel au Conseil de la statistique – qui coiffe l'institut et conforte son autorité scientifique – pour qu'il fasse des propositions sur la mesure à retenir. En France, comme l'INSEE est une direction du ministère des finances, c'est l'inspection générale des finances qui a été sollicitée. Le rapport de l'inspection générale des finances est excellent, et a été rédigé par un ancien de l'INSEE (qui y avait été chef de la division emploi), dont la compétence ne peut être mise en doute. Il n'est cependant pas normal que ce soit l'inspection générale des finances qui fasse un rapport pour le ministre sur un sujet qui devrait être traité par les scientifiques et les statisticiens.

## L'indépendance de la statistique publique

Les travaux de la mission parlementaire, menés de façon tout à fait consensuelle avec Hervé Mariton, ont conduit à l'idée que, certes, il y a une exception française, mais qu'il faut aussi savoir préserver certaines exceptions. L'INSEE a en effet une grande force, que les économistes connaissent bien : c'est un institut qui a une très haute réputation, doté de personnels – de toutes catégories – qui sont extrêmement professionnels. C'est à la fois un institut de statistiques et un institut de recherche, qui a joué et continue à jouer un rôle fondamental dans la pensée économique en France.

Il a semblé, après un assez long débat, qu'il ne fallait pas remettre en cause cette spécificité, mais qu'il fallait conforter cette indépendance en l'inscrivant dans la loi : c'était d'ailleurs une demande des « pairs », ces observateurs de divers instituts européens qui sont venus se pencher sur la façon dont travaille l'INSEE. Il fallait aussi placer au-dessus de lui une haute autorité. Les parlementaires membres de la mission avaient, après de longues auditions, été convaincus que la bonne formule était de renforcer le CNIS, en créant en son sein un comité scientifique qui aurait vocation à aider l'INSEE dans des situations comparables à celle qu'il a rencontrée lorsqu'il y avait une divergence profonde entre deux données statistiques, et où il a fallu un arbitrage qui pour certains est apparu comme un arbitrage politique, remettant en cause une tradition qui était de faire une synthèse entre les deux indices. Il a semblé que c'était au sein du CNIS qu'il fallait construire cette autorité. Après le long débat à l'Assemblée Nationale sur la loi de modernisation de l'économie, cette proposition – qui n'était pas celle de la ministre – a été adoptée à l'unanimité. Cependant, en France, l'exécutif finit toujours par l'emporter sur le législatif : le vote de l'Assemblée a été défait par le Sénat et, la proposition de la ministre, bien que reprenant certaines idées du rapport<sup>1</sup>, a finalement été retenue : une autorité, à côté du CNIS au lieu d'être en son sein.

Pierre-Alain Muet termine son intervention en soulignant qu'il trouve absurde de se poser la question de la délocalisation de l'INSEE, quand on sait que l'INSEE est par nature décentralisé. S'il y a bien une administration qui l'est, c'est l'INSEE : 70 % de ses personnels sont en région et donc délocaliser cette institution loin du lieu naturel de réunion des différentes régions françaises ne lui paraît pas pertinent, à lui, élu de Lyon !

---

<sup>1</sup> Notamment, l'affirmation explicite de l'indépendance professionnelle. Le texte adopté par le Parlement figure en annexe du présent document.

# L'indépendance de la statistique publique en France

*René Padieu, président de la Commission de déontologie de la SFdS*

---

***L'indépendance de la statistique publique est devenue un enjeu lorsque celle-ci n'a plus été seulement destinée aux gouvernants, mais est devenue une ressource d'information pour les agents économiques et sociaux et un élément de jugement pour les citoyens. L'infléchir est une tentation constante pour les gouvernements ; mais elle doit également se garder d'autres groupes d'influence comme aussi des préférences des statisticiens mêmes. Le problème se pose à trois stades : pour la décision d'établir ou non une statistique, pour le recueil et le traitement des données, pour la diffusion des résultats. L'histoire, encore récemment, en fournit maints exemples. On peut y voir le jeu normal de l'antagonisme entre autorité "épistémique" et autorité "déontique". Deux tableaux repris d'une étude antérieure listent diverses voies par lesquelles l'indépendance peut être menacée et diverses voies par lesquelles elle peut être préservée.***

---

La notion d'indépendance s'est progressivement dégagée au cours de l'histoire récente. Probablement, en coévolution avec l'idée de démocratie et en réaction donc à la tentative de confisquer l'information. Jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle et durant une bonne partie du XX<sup>e</sup>, la statistique était pour le gouvernement un moyen de se renseigner sur la société ; informer le public n'était pas en vue, ni de diriger son jugement, du moins pas par ce moyen. L'usage de statistiques par d'autres acteurs, notamment pour la conduite des entreprises et dans la recherche scientifique, et leur reprise croissante par la presse ont peu à peu familiarisé le public et les acteurs sociaux à cette approche des réalités. Non seulement les acteurs privés se mirent à établir leurs propres statistiques<sup>1</sup>, mais ils se saisirent de celles produites par l'appareil d'Etat. La statistique devenait ainsi un enjeu politique et donc aussi son indépendance.

Cette indépendance n'a pour autant pas reçu de base juridique jusqu'à une date récente, contrairement par exemple à cet autre volet essentiel de la déontologie qu'est la confidentialité des données.

Poser la question de l'indépendance, c'est d'abord s'interroger sur les influences qui peuvent s'exercer sur la statistique. Elles se présentent à trois stades :

- lorsque l'on décide d'établir ou non une statistique, sur quoi elle portera, à quelle fin et à quel rythme ;
- lorsqu'on recueille les données nécessaires et qu'on les compile pour établir les résultats ;

---

<sup>1</sup> Il faut rappeler que le mot "statistique" vient de ce qu'elle était d'abord établie par et pour l'Etat.

- lorsqu'on détermine à qui les résultats sont communiqués, dans quel délai, sous quelle forme et assortis de quels commentaires.

### 1. La programmation des statistiques

Longtemps, l'opportunité d'une statistique n'a pas été mise en question. Une administration jugeait utile d'avoir une certaine information et l'on se mettait en mesure de l'obtenir. On s'est seulement soucié que, avec l'expansion des travaux statistiques, dans l'immédiat après-guerre, les mêmes données risquaient d'être collectées plusieurs fois : une loi de juin 1951 a institué une coordination des initiatives<sup>2</sup>.

Par la suite, la transformation du Comité de Coordination (CoCoES) en Conseil national de la Statistique (CNS) en 1970, puis en Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) en 1984 a exprimé le souci d'associer la société civile (notamment les partenaires sociaux) à l'initiative des enquêtes. Dorénavant, le CNIS se prononce sur tout projet de statistique publique (enquête ou exploitation de fichiers préexistants) par un *avis d'opportunité*. Et, sans attendre d'avoir à réagir aux projets qu'on lui présente, il réfléchit aux thèmes sur lesquels une information serait appropriée.

#### À qui obéir ? ...

Les statisticiens ont toujours considéré légitime que la puissance publique leur demande d'examiner une question et de lever pour cela les données nécessaires. Cependant, de leur expérience, des travaux antérieurs, ils dégagèrent aussi le besoin de suivre l'évolution des phénomènes en répétant les investigations ou d'éclairer de nouveaux aspects. D'autre part, ils pouvaient être conscients d'une attente du public ou des acteurs économiques et sociaux. De sorte que l'initiative d'une opération statistique provenait plus souvent des statisticiens eux-mêmes que de leurs tutelles administratives ou politiques. Une critique parfois faite au CNIS était que les administrations s'y fissent représenter par leur statisticien et que la société civile censée inspirer l'initiative statistique ne s'y fit que peu entendre. Autrement dit, une certaine indépendance de l'appareil statistique s'était développée, que l'on qualifierait aussi bien d'autarcie.

Cela n'empêchait pas, à l'occasion, une intervention du pouvoir. Illustrons-le par un seul exemple : en janvier 1992, le gouvernement Cresson demanda à l'INSEE de monter en quelques mois une enquête trimestrielle sur l'emploi. « *Les conditions dans lesquelles cette décision avait été préparée et prise, l'insuffisante fiabilité de l'enquête et l'exploitation politique possible de ses résultats ont amené diverses réactions : notamment de la presse, du personnel de l'INSEE et du Conseil national de l'information statistique. L'indépendance de la statistique à l'égard de la politique, notamment, est apparue à plusieurs comme compromise.* »<sup>3</sup> L'Association des administrateurs de l'INSEE (AIS) saisissait sa commission de déontologie. Celle-ci replaçait le problème dans le double contexte des statistiques du chômage et de la rivalité structurelle entre le ministère du travail et celui de l'économie. Elle relevait aussi que, avant la décision gouvernementale, « *un besoin statistique se manifestait, auquel l'institution statistique a trop longtemps résisté.* » Avant de faire quelques recommandations, la Commission formulait alors quatre questions auxquelles elle donnait les réponses suivantes :

- L'injonction gouvernementale de faire une enquête est-elle acceptable ? – la réponse est « oui ».
- La procédure suivie était-elle convenable ? – la réponse est « non ».

---

<sup>2</sup> Cette loi a simultanément formalisé, pour la première fois en droit, la confidentialité attachée aux données recueillies et organisé l'obligation de répondre aux enquêtes de la statistique publique.

<sup>3</sup> Rapport de la Commission de déontologie de l'AIS, juillet 1992.

## L'indépendance de la statistique publique en France

- L'institution statistique avait-elle pris convenablement en compte le besoin ? – la réponse est « non ».
- L'INSEE aurait-il dû refuser l'enquête en cause ? – la réponse est « non ».

### **... ou, organiser la co-décision**

On sait qu'il est possible d'orienter l'information du public en contrôlant les résultats ; cela se fait aussi en contrôlant l'existence même de l'instrument d'observation. Entre le désir de ne pas céder à des ordres tendancieux et la conscience que rien par ailleurs ne confère aux statisticiens la légitimité de décider par eux-mêmes de ce qu'il faut observer, comment se déterminer ? Dans son Code de déontologie (1985) l'Association des administrateurs de l'INSEE invoquait d'abord « *les principes éthiques fondamentaux dont se réclame toute société soucieuse de s'informer sur elle-même dans le respect des faits, des droits de ses membres et du pluralisme social.* » (article 2).

Et, elle poursuivait (article 10) : « *la détermination du programme statistique public, exprimant un choix entre utilités collectives et pluralisme des demandes, est organisée par les pouvoirs publics dans le respect des procédures légales de consultation. Cependant, l'établissement de ce programme concerne les statisticiens, dont la responsabilité est engagée dans le repérage des besoins de connaissance et des lacunes de l'information et qui doivent aider les diverses parties prenantes à exprimer ces besoins.*

« *Les statisticiens ont donc un pouvoir et un devoir de proposition (...)*

« *Ils doivent veiller à ce que la décision de ne pas ou de ne plus observer un phénomène ne soit pas dictée par le sens attendu des résultats. (...)* »

Ainsi, l'indépendance ne renvoie pas à l'autonomie, mais plutôt à une loyale neutralité, à une disponibilité non-servile.

Par ailleurs, une résolution<sup>4</sup> des Nations-Unies sur les Principes Fondamentaux de la Statistique Officielle (avril 1994) fixe, quoiqu'en termes généraux, une finalité aux initiatives en matière de statistiques publiques : « *La statistique officielle constitue un élément indispensable du système d'information d'une société démocratique, fournissant aux administrations publiques, au secteur économique et au public des données concernant la situation économique, démographique et sociale et la situation de l'environnement. À cette fin, des organismes responsables de la statistique officielle doivent établir les statistiques officielles selon un critère d'utilisation pratique ....* ». (Le mécanisme par lequel sera défini le critère d'utilité pratique n'est toutefois pas précisé.)

## **2. L'indépendance méthodologique**

La tentation existe souvent de pouvoir se réclamer de faits incontestables, scientifiquement établis, tout en les ayant manipulés en sous-main. Le plus simple est de faire pression sur le statisticien pour qu'il utilise des méthodes non-conformes aux règles de l'art ou qu'il publie autre chose que ce que son enquête a montré. Il est paradoxal que le public soit souvent convaincu que l'information officielle est tendancieuse et que cependant il se laisse prendre à cette propagande... Avec fatalisme, certains « pensent que la statistique n'est qu'une forme du mensonge gouvernemental »<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Etablie à la demande des pays en transition d'Europe Centrale et Orientale qui avaient besoin de nouveaux repères à partir de 1990 et à la préparation de laquelle la France a pris une part très active.

<sup>5</sup> Propos d'un responsable de l'Institut national de statistique d'Espagne, en 1991.

## L'indépendance de la statistique publique

Le risque que les résultats soient maquillés n'est jamais tout à fait absent ; mais le risque que la manipulation soit dévoilée est tel qu'en général ce n'est pas par cette voie qu'on procède. Une autre manière est d'orienter le regard des statisticiens préférentiellement là où il n'y a rien de fâcheux à observer. Je l'illustre d'une anecdote personnelle : la responsable d'une enquête de l'INSERM sur la consommation de drogue dans les lycées m'avait demandé de tirer un échantillon représentatif d'établissements. Quelques jours plus tard, elle est revenue embarrassée. Le ministre de l'éducation voulait retirer de l'échantillon deux grands lycées parisiens : comme par hasard, ceux où la consommation de drogue était notoire. Dopée par mes remontrances, elle est retournée voir son ministre, qui a renoncé à cette ablation.

### ***Fausser l'observation ? ...***

Un des épisodes qui a le plus marqué la statistique publique est sans doute ce qu'on a appelé « la politique de l'indice » : où le ministère Ramadier, en 1956, a été particulièrement actif, mais qui a été une menée toujours renaissante de maints ministères par la suite. Le ministère de l'économie, tuteur de l'INSEE s'est toujours abstenu d'intervenir directement dans le processus de production statistique ; mais il intervenait en amont en détaxant spécifiquement les produits servant au calcul de l'indice ou en bloquant le prix, laissant les autres prix évoluer à leur guise. Les statisticiens ne pouvaient que constater la modération des prix qu'ils observaient ... On a pu estimer que, sur les quinze mois qu'a duré cette politique de l'indice, la distorsion induite dans l'indice des prix avait été de 3 % en contrepartie d'un coût pour les finances publiques de 100 milliards de francs (anciens). L'un des résultats recherchés fut de retarder la revalorisation du SMIG.

Une autre conséquence était le discrédit de l'INSEE, dont l'indice n'était effectivement plus représentatif. En réaction, l'Institut créa un nouvel indice, bien plus satisfaisant. La gue-guerre continua des années durant. Par exemple, le prix des services médicaux était suivi à partir de la seule consultation au cabinet du médecin : car on avait observé que consultation et visite évoluaient parallèlement. Un jour, le Gouvernement décida de donner satisfaction aux médecins sans que l'indice en soit affecté : il revalorisa la visite, laissant la consultation inchangée. Le lendemain, l'INSEE décidait que dorénavant, les services médicaux seraient représentés pour moitié par la consultation et pour moitié par la visite. On

### **STATISTIQUE, POLITIQUE ET GROUPES DE PRESSION**

La « politique de l'indice » pratiquée en 1956 causa un tort immense aux progrès de l'information économique en France. La presse avait beau jeu de manier l'ironie contre l'indice qui obéissait au gouvernement (aux frais du contribuable) et non au mouvement des prix que constatait la ménagère.

Plus méchants encore étaient les groupes de pression que la politique du blocage des prix représentés dans l'indice gênait et qui, pour ne pas paraître s'opposer au gouvernement, préféraient dénoncer l'indice plutôt que l'usage qui en était fait. Une manifestation de cet état d'esprit fut « l'exposition des 213 articles » organisée à Paris en mars 1956 par les Chambres d'agriculture aux fins de ridiculiser l'indice. Des tracts dénonçaient la pondération excessive des produits agricoles et une affiche reproduisait le texte suivant, sous un titre en énormes caractères : « les 213 articles, un non-sens national » : « Cette exposition permet l'étalage dans toute sa substance nocive d'un non-sens national dans lequel le pays s'alimente en matière salariale. Le grotesque prétentieux y est en concurrence directe avec l'indigence psychologique et intellectuelle. Les bâtisseurs de cet indice irréel permettant, à ces manieurs, toutes les tricheries conscientes et inconscientes, ont dépassé les limites de l'égarement ; ils se placent d'eux-mêmes hors du champ de la vie de toute communauté humaine saine de corps et d'esprit. L'indice des 213 articles nous situe dans l'ombre épaisse d'une caverne métaphysique. »

[extrait de *Le coût de la vie*, Michel Lévy, Le Seuil, 1967.]

pourrait multiplier les exemples. Cela n'est pas sans évoquer la course entre les fabricants de canons et les fabricants de blindages. La réponse de l'INSEE, au fil des années, aura été d'augmenter le nombre des produits suivis par l'indice, rendant de plus en plus coûteux et inopérant de manipuler les prix. Une autre défense a été de rendre confidentielle la liste des produits observés et celle des points de vente : à côté du secret statistique classique, visant à protéger les sources d'information (les enquêtes), se créait un secret de l'instrument statistique visant à protéger l'intégrité de celui-ci.

Au titre de la falsification en amont du processus statistique, on peut aussi citer les tentatives récurrentes, de la part de certains maires, qui sont chargés du recensement de la population, d'inventer des habitants fictifs. En général, l'INSEE a pu déjouer ces manœuvres, mais souvent dans un climat très "politique".

### *... ou assigner ce qui est à mesurer ?*

La crise économique consécutive au premier choc pétrolier allait déplacer les enjeux : les prix cédaient la vedette au chômage. Celui-ci était mesuré principalement par le nombre d'inscrits à l'ANPE, connu mensuellement et largement repris par la presse, tandis que l'enquête emploi de l'INSEE, annuelle, n'apporterait que plus tard une mesure "au sens du Bureau international du travail". Entre temps, la tentation était grande – et les ministres de gauche comme de droite y ont cédé – de peser sur les chiffres de l'ANPE en créant des catégories qui dégonflaient la catégorie principale, censée fournir "le" chiffre du chômage. Ou, en modifiant les règles d'inscription et de radiation. Nous ne détaillerons pas davantage ici ces actions, qui ont été abondamment signalées jusque dans l'actualité récente. Soulignons que nous avons là l'exemple d'une difficulté, lorsque la statistique repose sur un enregistrement administratif. La modification des normes juridiques, même quand elle n'a pas une visée manipulative, ne coïncide pas forcément avec l'évolution de la réalité économique.

A ce propos, on peut relever que la statistique publique n'est pas uniquement produite par l'appareil statistique : elle provient pour partie des administrations. Prenons la statistique de la délinquance : la plus connue et la plus commentée est le nombre de faits constatés par la police et la gendarmerie. Les comportements, pour qu'ils soient qualifiés de délictueux, sont référés à la loi pénale : tandis que ces comportements évoluent, cette loi pénale elle-même évolue ; et, la connaissance des actes délictueux reste partielle, dépendant en partie de l'initiative des services de police. Soient là trois causes mêlées de variation auxquelles s'ajoute éventuellement l'inflexion que les commissaires ou leur ministre entendent donner à leur compte rendu.

Revenant aux prix, un autre cas s'est présenté : à la fin des années 1980, pour lutter contre le tabagisme, le Gouvernement voulait augmenter fortement le prix du tabac, mais sans que cela se répercute sur l'indice, déclenchant la revalorisation de diverses prestations. Fut proposé au Parlement de voter une loi interdisant à l'INSEE d'inclure le tabac dans son indice<sup>6</sup>. Ce n'était pas une manipulation occulte et la motivation de santé publique était parfaitement louable. La question, philosophique, était

---

<sup>6</sup> L'auteur du présent texte avait alors, comme président de la commission de déontologie des administrateurs de l'INSEE, consulté le doyen Georges Vedel. La loi peut-elle circonscrire le fait ? La réponse avait été qu'une telle loi ne serait pas anticonstitutionnelle, mais qu'elle serait "inopérante". De même, rien, en droit, n'interdit au Législateur de décider que dorénavant  $\pi$  vaudrait 4 ... Et, l'Etat n'avait-il pas un devoir d'information envers le corps social ? La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen garantit à chacun la liberté de dire ce qu'il sait ou croit, mais n'impose pas d'informer. En particulier, si elle oblige l'administrateur public à rendre compte de son administration, elle ne l'oblige pas à recueillir et diffuser une information sur la société. Sur ce dernier point, une évolution s'est faite dans les récentes décennies : comme évoqué plus haut, les "principes fondamentaux de la statistique officielle" (ONU, 1994), puis le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne (UE, 2005) expriment l'obligation pour un Etat d'entretenir un système statistique visant notamment à informer le public. [voir en annexe]

## L'indépendance de la statistique publique

alors de savoir si le statisticien doit observer la consommation effective, y compris celle que la société réprouve, ou s'il doit circonscrire l'observation selon une norme sociale. L'affaire fut tranchée en reconnaissant, d'une part au statisticien, la faculté de constater objectivement les faits ; d'autre part à la puissance publique la légitimité d'asseoir ses politiques sur les références qu'elle estime appropriées. En l'occurrence, l'INSEE a continué à publier un indice incluant le tabac et il en a fourni un autre qui l'excluait (ainsi que l'alcool).

### *Des statisticiens neutres*

Nous n'en avons pas encore fini avec la question de l'indépendance du processus statistique. Ce qui vient d'être exposé semble dire que les menaces à l'indépendance et à l'intégrité de la statistique viennent des pouvoirs publics ; face auxquels des statisticiens vertueux organisent la résistance. On ne saurait postuler cette vertu sans en vérifier l'origine et la réalité. Repérer comment se constitue et se transmet une culture d'indépendance serait une analyse sociologique qui déborderait le cadre de la présente communication. Bornons-nous à signaler le problème. Les statisticiens doivent faire taire leurs préférences morales ou politiques personnelles ; ils ne doivent pas non plus se laisser influencer par les divers groupes d'intérêts présents dans la société et l'économie. Comment cela est-il mis en œuvre, dans une organisation hiérarchique ? Et, s'ils y réussissent, les choix techniques qu'ils doivent faire (définitions et nomenclatures, formulation des questions, contrôle des diverses variables, etc.) risquent de déplaire à certains acteurs sociaux, qui vont alors les accuser de parti pris. Dénigrer l'institution statistique est une forme, perverse, du combat politique : y compris parfois de la part des responsables politiques qui, en étant les tuteurs, devraient en être les garants.

### *Erreurs et soupçons*

Enfin, il y a les erreurs. La fabrication de statistiques est un processus industriel complexe, où des accidents se produisent parfois. Lorsqu'on constate une défaillance, la règle est de la reconnaître publiquement et de la rectifier. Selon le sens de l'erreur commise et selon le contexte du moment, la rectification est bien admise ou, au contraire, on s'aperçoit que le chiffre erroné arrangeait telle catégorie d'acteurs (gouvernement, responsables économiques, candidats à une élection, ...) : immédiatement, on soupçonne que l'erreur prétendue a été un acte délibéré inspiré par celui à qui elle a profité. Il y a une vingtaine d'années, par exemple, la batterie de coefficients annuellement introduite dans le calcul d'un indice de la production industrielle "corrigé du nombre de jours ouvrables" n'a pas été actualisée. Par oubli. La série publiée durant plusieurs mois avait donc évolué autrement que ce que la série rectifiée devait montrer par la suite. Des commentateurs ont pensé qu'une intention avait présidé à cette malversation. Plus près de nous, lorsqu'en 2007 l'INSEE suspendait la publication de l'enquête-emploi, dont les résultats lui semblaient douteux, et qu'il se trouvait que ces résultats censurés contredisaient la série (elle-même douteuse) de l'ANPE, alors qu'on était en période pré-électorale<sup>7</sup>, certains n'ont pas manqué de suspecter que cette décision était prise sur ordre du Gouvernement ; d'autres considérant que, si ce n'avait pas été le cas, du moins le concours de circonstances était malencontreux, que la non-publication n'avait pas été une conduite appropriée et que la "communication" avait été désastreuse.

Retenons que les voies par lesquelles le processus statistique peut être dévié sont multiples et qu'il n'est pas toujours aisé de vérifier ce qui a été fait. Ce, d'autant que, nous l'avons vu pour l'indice des prix, un secret entourant la fabrication du chiffre est aussi une protection contre des manipulations. Et que, par voie de conséquence, s'il n'est pas facile de s'assurer que les choses sont faites honnêtement, il est aussi difficile de prouver que des influences illégitimes n'ont pas joué. Les statisticiens sont condamnés à cet inconfort.

---

<sup>7</sup> On est souvent, en France, en période pré-électorale.

### 3. La publication

Nous abordons maintenant ce qui est le mieux repéré et le plus débattu, parce qu'il s'agit de la diffusion des résultats dans l'espace public.

Comme nous l'indiquions en commençant, historiquement, la statistique s'est d'abord développée en appui à l'action administrative. L'idée qu'elle soit aussi une information utile à d'autres acteurs, constituant un service public d'information comme l'administration des ponts et chaussées est un service de communications au profit de tout le monde, et l'idée qu'elle peut fonder le jugement des citoyens dans une perspective démocratique, ces deux idées ont progressivement émergé depuis guère plus d'un demi-siècle. Le décret de 1946 qui organisait l'INSEE lui assignait différentes missions, au rang desquelles « *publier s'il y a lieu le résultat de ses travaux* ». Mais rien ne disait sur quels critères on décidait qu'il y avait lieu ou non de publier. Et, rien ne disait à qui il appartenait d'en décider. La pratique qui s'est développée a été de considérer que tout résultat, dès lors qu'il est techniquement correct, doit être rendu public. Cette doctrine, établie par les statisticiens eux-mêmes, répondait à une demande sociale : les acteurs et le public en général considèrent normal qu'il en aille ainsi.<sup>8</sup>

#### *Des résultats publics*

Malgré cette évolution de la norme sociale et en l'absence d'autres dispositions, les tutelles administratives et politiques de l'appareil statistique s'estimaient souvent fondées à contrôler, voire à infléchir ou même interdire, la publication des résultats. Ceci était sensible pour l'INSEE à l'égard du ministre de l'économie, malgré sa masse et sa culture collective ; a fortiori cela se présentait pour les services statistiques des ministères. De même, pour les échelons régionaux de l'INSEE et des services ministériels, qui sont sous l'autorité des préfets : les décrets organisant les pouvoirs de ceux-ci, repris en 1982 par les lois de décentralisation mettent en effet hors leur compétence une demi-douzaine de domaines (impôts, justice, enseignement, etc.), dont « les modalités d'établissement des statistiques ». Formellement, les préfets n'ont pas à s'immiscer dans la fabrication des résultats, mais ils peuvent avoir leur mot à dire quant à l'opportunité de publier. Là aussi, la pratique a devancé le fondement juridique et les préfets sont très peu intervenus.<sup>9</sup> C'est donc à l'échelon national que des problèmes sont surtout survenus.

La France ferme aujourd'hui la marche d'une explicitation législative qui s'est produite depuis moins de vingt ans dans la plupart des pays d'Europe. Les Pays-Bas ont été notablement parmi les premiers : au début des années 1990, une loi au style délicieusement médiéval commençait par « *Nous, Beatrix, par la grâce de Dieu, Reine, ...* » et énonçait notamment « *il est interdit à notre Ministre de donner des ordres à notre Statisticien.* »

Les résultats proprement statistiques, issus notamment d'enquêtes, n'ont en général pas été censurés. Mais lorsqu'ils portaient sur des variables conjoncturelles sensibles, le ministre obtenait parfois qu'ils ne soient publiés qu'avec retard. Gagner quelques jours ou semaines permet à l'occasion de passer un cap difficile. Il n'est pas toujours aisé de s'opposer à une telle interdiction de publier. Il est en revanche souvent possible d'argumenter : de faire valoir que ce gain à court terme se paie d'une suspicion

---

<sup>8</sup> Cette normalité d'un accès de tous à l'information détenue par les organes de l'Etat a trouvé sa consécration juridique dans une loi de 1978, familièrement dite "CADA", qui érige en principe la communication des documents administratifs, la non-communication étant l'objet d'exceptions limitatives.

<sup>9</sup> Lors de la préparation des lois de décentralisation, en 1982, nous nous sommes posé la question d'en profiter pour inscrire la pratique dans le droit. L'INSEE a craint que cette innovation rédactionnelle ne déclenche un débat politique d'issue incertaine et a jugé plus sage de laisser l'usage prévaloir sur la règle expresse.

## **L'indépendance de la statistique publique**

sur les résultats futurs. Puisqu'on s'empresse de publier les résultats favorables, le retard apporté à la parution d'un résultat défavorable sera de toute façon interprété comme le signe que ce résultat est bel et bien défavorable ! Un contre-feu efficace a été d'organiser l'annonce, un mois ou davantage à l'avance, de la date et de l'heure auxquelles un résultat sera publié. Ce calendrier prévisionnel est maintenant, depuis une vingtaine d'années, régulièrement affiché, comme dans la plupart des pays développés.

A l'époque où V. Giscard d'Estaing était ministre des finances, la question de l'inflation s'était symboliquement cristallisée sur le prix du bifteck : ce prix était publié dans le Bulletin Hebdomadaire de Statistique, de sorte que, semaine après semaine, on en parlait dans les médias. Agacé, le Ministre décida tout simplement de supprimer le BHS. L'INSEE réagit en insérant ces mêmes prix hebdomadaires dans son Bulletin mensuel : la même information était livrée au public, mais une fois par mois pour quatre semaines d'un coup, ce qui diminuait la sensibilité médiatique.

Sans aller jusqu'à supprimer le support, il est des cas où le projet de publication reste bloqué chez le responsable politique : il ne dit pas qu'on ne publiera pas, mais il s'abstient de réagir... et l'on attend. Un remède est de soumettre les projets en indiquant la date de parution, ce qui oblige au moins le censeur à expliciter son hostilité.

### ***Du bon usage des privilèges***

Le rattachement organique, mais aussi la courtoisie et la reconnaissance que le Gouvernement a la responsabilité de réagir rapidement aux signaux de l'économie, ont rendu coutumier de communiquer au Ministre les résultats quelques jours avant qu'ils ne soient publics. On s'est efforcé d'établir progressivement que, si les résultats étaient communiqués, leur commentaire n'était pas pour autant soumis à la censure ministérielle. Néanmoins, ce commentaire est parfois discuté – tant l'interprétation que la formulation – entre le statisticien et le cabinet de son ministre. Celui-ci était (demeure ?) plus ou moins autoritaire ou simplement habilement persuasif. J'ai vu une fois le responsable de l'analyse conjoncturelle, à l'INSEE, revenir d'une entrevue au cabinet des Finances qui lui avait en substance tenu ce langage : « Je ne conteste pas les résultats que vous avez établis, ni le fait que vous les publiez. Cela étant, en tant que bon analyste de l'économie, vous ne pouvez méconnaître que leur parution provoquera des réactions : les entreprises vont retarder leurs investissements, on va spéculer contre le franc, etc. Comme serviteur loyal de l'Etat et de la Nation et scrupuleusement attaché à votre neutralité, pouvez-vous en conscience persister à vouloir faire paraître ça ? »

Tuteurs du service statistique, les ministres considèrent légitime d'annoncer eux-mêmes les résultats les plus sensibles. Parfois, cette prérogative permet à un ministre une certaine préséance sur un autre. Certains utilisent aussi le délai de pré-communication non seulement pour préparer, légitimement, leur commentaire et les décisions de politique économique ou sociale qui leur appartiennent, mais aussi pour organiser des fuites calculées et en faire un élément de leur communication politique. Pareillement, une précommunication, sous embargo, est parfois faite à des journalistes, afin qu'ils aient le temps de préparer des analyses pertinentes : ils respectent l'embargo et s'exposent, dans le cas contraire, à se voir par la suite privés de cet avantage. Les ministres n'ont pas la même discipline. Dernièrement, à la suite de la suspension de publication de l'enquête-emploi, le Conseil national de l'information statistique a chargé un groupe de travail de revoir la nature et le contenu des résultats à établir dans ce domaine, ce qui a été fait, mais aussi de réfléchir aux modalités de publication : cette réflexion s'est limitée au rôle des médias. La SFdS a proposé à cette occasion de clarifier les motifs et conditions de la précommunication aux ministres et a été très déçue que ses propositions aient été non pas rejetées – car après tout elles pouvaient être discutées et réfutées – mais proprement éludées : c'était si contraire à la courtoisie du président de ce groupe qu'on ne peut qu'y voir l'indice que le système statistique n'ose pas laisser examiner, du moins sur cet aspect, son indépendance envers le pouvoir.

## L'indépendance de la statistique publique en France

Quoi qu'il en soit, l'intervention des responsables politiques dans le processus de diffusion, sous quelque forme qu'elle se fasse, entretient une ambiguïté : là encore, même s'il n'y a pas influence, le soupçon est fâcheux.

\*

\* \*

Ce qui précède et ces quelques rappels historiques ne visaient pas à faire le tour de la question, ni à apporter des réponses. Le but n'est que d'introduire à ce qui fera justement l'objet des débats du présent séminaire. Il s'agissait de donner un aperçu de divers aspects. Il n'y a pas de réponse normative, établie une fois pour toutes, où l'on connaîtrait par avance les bons et les méchants. Au contraire, les questions se posent dans un jeu d'acteurs, dans des situations où se confrontent des égoïsmes mais aussi où se croisent des légitimités également respectables.

Pour la facilité de l'exposé, celui-ci séparait trois temps dans l'activité statistique (programmation, exécution et diffusion), mais les exemples pris ne relèvent pas totalement de l'un seulement.

La statistique publique est une composante de la vie politique : son indépendance consiste à ce qu'elle ne soit pas accaparée par un acteur particulier ou une catégorie d'acteurs. Elle renvoie à une éthique de la politique, qui interroge les responsables lorsqu'ils confondent leur stratégie personnelle et la fonction que la République leur confie. Elle renvoie à une éthique de l'information, qui est aussi notamment celle des médias, avec lesquels une solidarité se noue.

Il s'agit là aussi de l'antagonisme aristotélicien entre l'épistémique et le déontique. Epistémique : où le savant se réclame de l'autorité des faits. (Un proverbe anglais dit "un fait est plus respectable qu'un lord-maire".) Déontique : où l'autorité du prince dicte ce qu'il faut faire, car ceci est une fonction essentielle dans la société pour mettre suffisamment (et pas trop !) en cohérence les enjeux et les actions multiples des membres de cette société. "Antagonisme" voulant bien dire que les deux procèdent par mouvements opposés mais que chacun des deux fournit à l'autre la possibilité de son mouvement. La statistique montre l'état de la société, là où la politique fait exister l'Etat. Entre les deux, le respect doit être réciproque.

Dans cette perspective jamais achevée, l'indépendance de la statistique est une condition essentielle du jeu collectif, lequel jeu collectif menace sans cesse l'indépendance. Pour réfléchir alors à cette menace latente et aux remèdes, nous pouvons examiner terme à terme les deux tableaux suivants, extraits d'une étude de William Seltzer, ancien directeur du Bureau statistique de l'ONU :

<b>1. Voies par lesquelles l'intégrité statistique peut être menacée</b>	<b>2. Facteurs contribuant à maintenir l'intégrité statistique</b>
1. Mission du service statistique	1. Tradition longue d'intégrité statistique
2. Ressources financières et contrôle	2. Liens forts entre les usagers de la statistique et la communauté des producteurs
3. Personnel	3. Journalisme non-censuré et actif (journaux, revues, TV et radio)
4. Assignation des champs statistiques ou des séries à développer ou supprimer	4. Calendrier de publication préannoncé
5. Définitions et concepts	5. Société professionnelle de statistique, englobant des statisticiens publics, universitaires et du monde économique
6. Terminologie et nomenclatures	6. Fonction publique intègre
7. Altération de chiffres spécifiques	7. Lois instituant l'indépendance de l'infor-
8. Etendue et calendrier de la diffusion	
9. Menaces sur la confidentialité des données	

## L'indépendance de la statistique publique

10. Utilisation de l'office statistique pour l'analyse politique ou d'autres tâches politiques
11. Campagne active pour discréditer le service statistique, ses résultats, ses méthodes ou ses personnels

- mation statistique et des opérations
8. Position du service statistique dans la structure étatique
9. Stature et statut contractuel du chef de l'office statistique
10. Soutien international

Extrait de « Politics and Statistics », William Seltzer, DESIPA working paper n° 6, ONU, New York, 1994.

# **L'indépendance de la statistique britannique : la nouvelle Autorité de la statistique du Royaume- Uni**

*Richard Laux, Richard Alldritt et Ross Young (UK Statistics Authority)*

---

*Au Royaume-Uni, le gouvernement avait souhaité, au début des années quatre-vingts, restreindre le rôle de la statistique publique à la production des informations nécessaires à sa propre conduite des affaires. Au cours des années quatre-vingt-dix, l'on est revenu à une conception plus large, mais la polémique s'est intensifiée à propos de la qualité et de l'intégrité de la statistique publique. Entre 1997 et 2004, consultations et diverses dispositions se sont succédé pour tenter d'en rétablir la crédibilité : en assurant l'indépendance des statisticiens publics, en publiant un Code de bonne pratique, et en instaurant une Commission de la Statistique, indépendante et assumant un rôle de supervision.*

*Cette même Commission constatait malgré tout, en 2005, qu'il avait été « récemment ressenti que la production statistique s'était politisée et que, dans un climat général de défiance à l'égard du gouvernement, une restructuration complète » de la statistique publique était nécessaire.*

*Une initiative gouvernementale, puis de nouvelles consultations, ont abouti, en juillet 2007, à une loi, *Statistics and Registration Service Act*, entrée en vigueur en avril 2008 : elle qualifie la statistique publique de bien public, et crée une Autorité indépendante de la statistique. Cette dernière doit garantir la qualité des statistiques publiques, leur impartialité, leur précision, leur pertinence et leur accessibilité, et procéder à des évaluations. Un nouveau code de bonne pratique s'appliquant aux organismes producteurs des statistiques publiques, plus court et plus contraignant, est en préparation sous la responsabilité de cette Autorité. Cependant, les conditions de l'accès des services gouvernementaux aux statistiques avant leur publication restent définies par les Parlements.*

*L'Autorité avait commencé à se constituer dès l'automne 2007. Depuis avril 2008, elle s'est donné un programme initial d'évaluation portant sur dix sujets statistiques. Elle s'est enfin organisée pour se saisir des questions soulevées par les journalistes, les utilisateurs de statistiques, les commentateurs ou le grand public.*

---

## **Bref historique et nature du système statistique britannique**

La statistique publique britannique a une longue histoire ; toutefois, dans le cadre de cette communication, nous nous concentrerons sur les 70 dernières années. L'Annexe A propose quelques repères sur le plus long terme.

Jusqu'à la seconde guerre mondiale, le système statistique ne possédait pas de bureau ni de direction centrale, chaque grande administration possédait son propre service de statistiques. En 1941, le Central Statistical Office (CSO) (office central de la statistique) a été créé dans le cadre du secrétariat du gouvernement, principalement dans le but de garantir une meilleure cohérence dans la collecte et la

## L'indépendance de la statistique publique

production des statistiques économiques publiques. Le Government Social Survey (enquêtes sociales du gouvernement) a aussi été créé en 1941, en tant que partie intégrante du Ministère de l'information, également dans un contexte d'effort de guerre. Suite aux travaux d'un comité d'examen parlementaire des services statistiques du gouvernement en 1966, le gouvernement créa le Business Statistics Office (bureau des statistiques économiques et financières) (créé en 1969) et fusionna le General Register Office (bureau général de l'Etat Civil) et le Government Social Survey pour former l'Office for Population Censuses and Surveys (bureau des recensements et des enquêtes de population (OPCS – créé en 1970)) ; l'OPCS était responsable du recensement, des enquêtes sociales, des études de population et des statistiques démographiques.

Avec le CSO, le BSO et l'OPCS formaient le noyau central des services statistiques du gouvernement, dont le rôle moderne est de gérer les statistiques publiques et de développer « un corps de statisticiens professionnels au sein du gouvernement ».<sup>1</sup>

Au début des années quatre-vingt, un comité avait été mis en place par Derek Rayner (un dirigeant du secteur du commerce de détail), à la demande du Premier Ministre de l'époque, Mme Margaret Thatcher. Cela avait eu pour conséquence une diminution des activités statistiques et du personnel et avait encore affaibli un Office Central de Statistiques déjà diminué. La « Doctrine Rayner », comme elle a été appelée, énonçait que l'objectif des services de statistiques du gouvernement n'est pas de collecter des informations à des fins principales de publication mais dans le seul but de satisfaire les besoins du gouvernement dans la conduite de ses affaires.<sup>2</sup> Cette doctrine allait à l'encontre des avis des professionnels et de l'opinion internationale, et a été progressivement abandonnée au cours des dix années suivantes ; son influence s'exerce, toutefois, encore aujourd'hui. Plus récemment, un consensus s'est établi autour du fait que les statistiques jouent un rôle essentiel dans la société, vision influencée par le principe n° 1 des Principes fondamentaux des Nations Unies et lui faisant écho.

En 1989, les inquiétudes formulées quant à la fiabilité des statistiques économiques britanniques ont été à l'origine d'un examen général, dont une conséquence a été le transfert du Business Statistics Office au CSO et l'établissement en 1991 du CSO en tant qu'administration gouvernementale distincte, responsable auprès du Trésor. Parallèlement, la responsabilité de l'indice des prix de détail et de l'enquête sur les dépenses des familles (l'enquête sur le budget des ménages britanniques) a été transférée du Ministère de l'emploi au CSO. La responsabilité résiduelle de la production des statistiques du marché du travail a été transférée du Ministère de l'emploi au CSO en 1995. L'Office for National Statistics (ONS) (bureau des statistiques nationales) a été créé en 1996 par la fusion du CSO et de l'OPCS. En 1996, l'ONS était vingt fois plus important que le CSO des années quatre-vingt et a commencé à émerger en tant que bureau central faisant autorité.

### La « Statistique Nationale »

Les débats organisés autour de la qualité et de l'intégrité des statistiques publiques se sont intensifiés au cours des années quatre-vingt-dix. En 1995, un responsable politique de l'opposition, le député Jack Straw, aujourd'hui ministre de la justice, a prononcé un discours devant la Royal Statistical Society, dans lequel il décrivait la vision qu'avait le parti travailliste d'un futur service statistique national indépendant (Annexe B). Le manifeste du parti travailliste rédigé à l'occasion des élections de 1997 qui ont vu la victoire des travaillistes sur les conservateurs, faisait miroiter la promesse d'un « service statistique national indépendant ».<sup>3</sup> En 1998, le nouveau gouvernement travailliste a procédé à des

---

<sup>1</sup> HM Treasury Independence for statistics: a consultation document, 22 March 2006, p. 7

<sup>2</sup> Rayner Report on the Office for Population Censuses and Surveys (1981) (Cmnd 8236)

<sup>3</sup> Labour Party New Labour: Because Britain deserves better (1997)

consultations sur l'avenir du système de statistiques du Royaume-Uni.<sup>4</sup> Les propositions du gouvernement étaient regroupées dans un « bleu »<sup>5</sup> *Building Trust in Statistics* (instaurer la confiance dans les statistiques), publié en 1999, qui recommandait le développement d'un cadre nouveau mais non statutaire.<sup>6</sup>

En 2000, le gouvernement britannique a mis en place une nouvelle série de mesures, dénommée le « Framework for National Statistics » (cadre de référence pour la statistique nationale). Ce dernier a été conçu pour garantir la protection de l'indépendance professionnelle des statisticiens publics, en introduisant un Code de bonne pratique, juridiquement plus contraignant, et établissant une Commission de la Statistique, indépendante et assumant un rôle de supervision. Pour de plus amples détails sur le cadre de référence de la statistique nationale, voir l'Annexe C.

Trois caractéristiques fondamentales du système statistique britannique étaient inchangées :

- L'existence de l'Office for National Statistics en tant qu'administration responsable auprès du Trésor, opérant en tant que producteur de statistiques et remplissant un rôle de coordination, était confirmée.
- Le rôle et les responsabilités des responsables de la profession de statisticien intervenant dans les administrations et les agences gouvernementales, restaient en grande partie inchangés, mais étaient plus clairement formulés.
- Le regroupement professionnel des statisticiens dans le Service Statistique Public a permis de poursuivre la production de statistiques et la fourniture de conseils stratégiques dans un système décentralisé.

En termes organisationnels, la création de la Commission de la Statistique constituait la principale innovation de l'appareil statistique. L'Annexe D offre un résumé des différents organismes pouvant être considérés comme partie intégrante de l'appareil statistique britannique.

En 2001, suite à la dévolution de certaines compétences vers les administrations écossaise, galloise et d'Irlande du Nord, un *Concordat on Statistics* a été signé, faisant partie intégrante du *Protocole d'entente* général entre le gouvernement britannique et les administrations ayant opté pour la dévolution. Cet accord définit les mécanismes de la coopération sur les sujets liés aux statistiques.

### **Le problème récurrent de la confiance dans les statistiques officielles britanniques**

Entre 2002 et 2004, un nouveau Code de bonne pratique de la statistique nationale et 12 protocoles accompagnateurs ont été publiés. De manière globale, ces textes avaient pour objectif de codifier les bonnes pratiques en matière de statistique et de donner la signification d'un label « Statistique nationale ». En dépit de cela, un rapport publié par l'ONS en février 2005, basé sur des données collectées à partir de l'enquête omnibus, a révélé que moins d'une personne interrogée sur cinq (17 %) pensait que les statistiques officielles étaient publiées sans aucune ingérence du gouvernement, 59 %

---

<sup>4</sup> HM Treasury *Statistics: A Matter of Trust*, 1998 (Cm 3882), and Office for National Statistics *Statistics: A Matter of Trust: Report on the Consultation Exercise*, 1998  
<http://www.archive.official-documents.co.uk/document/ons/govstat/report.htm>

<sup>5</sup> Note du Traducteur : il s'agit (Cf. texte original) d'un « White paper » dont l'équivalent français est plus ou moins le « bleu » (relevés de conclusions de réunions interministérielles)

<sup>6</sup> HM Treasury *Building Trust in Statistics*, 1999 (Cm 4412)

## L'indépendance de la statistique publique

soutenaient que le gouvernement utilisait les statistiques de manière malhonnête et seulement un tiers (34 %) affirmait que les chiffres étaient exacts.<sup>7</sup>

La Commission de la Statistique observait, dans un rapport publié en 2005, que :

*“Il existe un fort courant d’opinion ... selon lequel des actions doivent être menées pour renforcer la confiance dans les statistiques publiques et leur crédibilité. Pour de nombreux citoyens, la clé pour y parvenir est de garantir l’indépendance du service de la statistique. Il a été récemment ressenti que la production de statistique s’était politisée et que, dans un climat général de défiance vis-à-vis du gouvernement, une restructuration complète du service de statistiques est nécessaire. Il est largement reconnu que plus la distance augmente entre le gouvernement et le service de statistiques, moins les citoyens sont enclins à considérer ses résultats avec suspicion.”*<sup>8</sup>

### La réforme gouvernementale des statistiques publiques

En novembre 2005, le Chancelier de l’Échiquier (le ministre des finances) a annoncé que le gouvernement entendait énoncer des propositions visant à mettre en place, par voie législative, l’établissement d’un « Directoire de la Statistique » indépendant, dont la mission serait de surveiller le système britannique de statistiques publiques, y compris la gouvernance de l’ONS.<sup>9</sup>

Quatre options ont été étudiées :

- Pas de changement : maintien du cadre existant pour les statistiques nationales, sans cadre législatif particulier ;
- Modèle parlementaire : centralisation de la production statistique dans une organisation unique, rattachée au Parlement ;
- Renforcement de la Commission de la Statistique renforcée : installer la Commission de la Statistique sur une base statutaire ;
- « Directoire » doté d’un statut : légiférer pour créer un directoire indépendant dont la responsabilité serait de viser un objectif global de qualité et d’intégrité statistique. Le gouvernement a privilégié cette dernière option.

Le gouvernement a proposé que la législation :

- crée un conseil d’administration indépendant pour l’ONS, à qui serait déléguée la responsabilité de viser un objectif global d’intégrité du système de statistiques officielles britanniques ;
- nomme les membres externes du Directoire (membres « non exécutifs »), parmi une liste de grands spécialistes en statistiques, d’experts universitaires et du monde des affaires ;
- oblige le nouveau Directoire à être responsable devant le Parlement, en lui présentant des rapports réguliers, afin de rendre compte de ses performances et de répondre à toutes questions relatives à celles-ci.

---

<sup>7</sup> Office for National Statistics Public Confidence in Official Statistics: An analysis based on data collected in the National Statistics Omnibus Survey (February 2005)

<sup>8</sup> Statistics Commission Official Statistics: Perception and Trust (2005), p. 37

<sup>9</sup> House of Commons *Official Report (Hansard)*, HC Deb 28 November 2005, c78w

Les propositions du gouvernement ont été publiées en mars 2006 dans un document de travail *Independence for statistics*, et une consultation, d'une durée de 12 semaines et devant s'achever en juillet 2006 a été engagée.<sup>10</sup> Les propositions ont également été examinées soigneusement par le sous-comité du Trésor de la Chambre des Communes, qui a publié un rapport de fond en juillet 2006.<sup>11</sup> Le président du sous-comité, le député Michael Fallon, a observé que, bien que les propositions du gouvernement constituent un « pas historique dans la bonne direction, des réformes plus radicales sont nécessaires afin d'établir la preuve de l'indépendance des statistiques du gouvernement ».

Le sous-comité a, en outre, attiré l'attention sur le fait que « permettre aux ministres de conserver la maîtrise d'un nombre significatif d'ensembles de données peut nuire à la perception de l'indépendance du système statistique ». La séparation entre le rôle du Statisticien National dans la production de statistiques et la surveillance par le conseil d'administration de l'ONS du système de statistiques globale, se devait d'être « plus clairement » définie. Le Comité a également demandé une restriction significative de l'accès aux statistiques avant leur publication officielle. M. Fallon a conclu que :

*“Le gouvernement ne doit pas manquer cette occasion de garantir que les statistiques officielles sont, non seulement indépendantes, mais également perçues comme indépendantes. La confiance publique est le critère sur lequel la législation proposée sera jugée en dernier ressort.”<sup>12</sup>*

Le Gouvernement a réagi au rapport du sous-comité en octobre 2006 et a confirmé son intention de faire voter une loi, visant à assurer l'indépendance des statistiques officielles britanniques sur une base législative, et de :

- demander au nouveau Directoire de la Statistique de rendre compte et d'être responsable directement devant le Parlement, et non pas auprès des ministres ;
- conférer au Directoire une responsabilité légale pour évaluer et approuver l'ensemble des statistiques nationales, en se basant sur un nouveau Code de bonne conduite ayant force de loi ;
- procéder aux nominations aux postes clés du Directoire à la suite d'une concurrence ouverte et loyale ;
- retirer le Directoire de la Statistique et, par conséquent, son Bureau (en tant que successeur de l'ONS) de la sphère du contrôle ministériel en l'établissant en tant que département non ministériel et mettant en œuvre des dispositions spéciales en matière de financement, hors du processus normal d'examen du budget ;
- conserver le système décentralisé actuel dans les services et les agences gouvernementaux ainsi que dans les administrations ayant opté pour la dévolution.<sup>13</sup>

Le gouvernement a présenté son projet de loi (sous le nom de *Statistics and Registration Service Bill*) devant la Chambre des Communes en novembre 2006, et les débats en deuxième lecture (les plus vigoureux) se sont tenus début janvier 2007, à l'issue desquels le projet de loi a été examiné en comité et présenté de nouveau devant la chambre haute, la Chambre des Lords.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> HM Treasury *Independence for statistics: a consultation document*, 22 March 2006

<sup>11</sup> House of Commons Treasury Committee *Independence for statistics*, Tenth Report of Session 2005-06, 26 July 2006, HC 1111  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmtreasy/1111/1111.pdf>

<sup>12</sup> House of Commons Treasury Committee *Press Notice 55* (26 July 2006)

<sup>13</sup> HM Treasury *Independence for statistics: the Government response*, 15 December 2006

<sup>14</sup> *Statistics and Registration Service Bill* (Bill 8 of 2006-07)

## L'indépendance de la statistique publique

La durée du processus parlementaire a été nettement plus longue que prévu. Pendant la phase d'examen par le comité de la Chambre des Communes, le projet de loi a été amendé pour inclure un amendement d'origine législative selon lequel le Directoire doit travailler dans l'intérêt public, promouvoir et protéger la publication des statistiques officielles, dans un souci de servir le bien public. L'amendement le plus significatif a été rédigé pendant les phases d'examen à la Chambre des Lords ; il consiste à conférer la responsabilité ministérielle du nouveau Conseil de la Statistique au Secrétariat du Gouvernement au lieu du Trésor. Bien que le gouvernement ait accepté le bien-fondé de cet amendement, il a contesté les autres amendements des Lords, à l'origine d'une période de navette parlementaire pour le projet de loi. Le projet de loi a finalement été adopté en juillet 2007, avec une entrée en vigueur de la nouvelle loi, *Statistics and Registration Service Act*, en avril 2008.<sup>15</sup>

### **Les principales caractéristiques de la loi Statistics and Registration Service Act 2007**

#### ***Objectifs législatifs de l'Autorité***

La Section 7 de la loi définit les objectifs de l'Autorité :

1. Dans l'exercice de ses fonctions, conformément aux sections 8 à 21, l'objectif du Conseil est de promouvoir et de protéger la production et la publication des statistiques publiques au service de l'intérêt public.
2. Dans la sous-section (1), la référence au service du bien public inclut, en particulier :
  - (a) l'information du public sur les sujets sociaux et économiques, et
  - (b) la contribution au développement et à l'évaluation de la politique publique.
3. Le Conseil, dans l'exercice de ses fonctions, est tenu, par conséquent, de promouvoir et de protéger :
  - (a) la qualité des statistiques officielles,
  - (b) les bonnes pratiques liées aux statistiques publiques,
  - (c) le caractère exhaustif des statistiques publiques.
4. Dans cette partie, les références à la qualité de toutes les statistiques publiques, incluent
  - (a) leur impartialité, leur précision et leur pertinence,
  - (b) leur cohérence avec les autres statistiques officielles.
5. Dans cette partie, les références aux bonnes pratiques en matière de statistiques publiques, incluent la garantie de leur accessibilité.

La Section 8 requiert, en outre, que l'Autorité « surveille la production et la publication des statistiques publiques ».

#### ***Le Code de bonne pratique et l'évaluation***

Bien que la législation maintienne en vigueur le concept et le label de Statistique Nationale, il confère, au Directoire de la Statistique, une responsabilité légale pour préparer et publier, à l'issue de consultations en bonne et due forme, un nouveau code de bonne pratique en matière de statistiques. Les

---

<sup>15</sup> Statistics and Registration Service Act (ch 18)

ministres du gouvernement restent entièrement responsables de la production de statistiques dans leurs services où, actuellement, aucune statistique nationale n'est produite. Ils gardent, en outre, la responsabilité de décider s'ils souhaitent soumettre les statistiques de leur administration à des fins d'appréciation par le Directoire de la Statistique, selon les principes énoncés dans le nouveau Code. Toutefois, le Directoire de la Statistique doit indiquer aux ministres s'il considère qu'une statistique autre qu'une « Statistique Nationale » doit être évaluée en fonction de ce Code.

La responsabilité de l'évaluation des statistiques publiques, sur la base des dispositions du Code de bonne conduite et de la rédaction de recommandations relatives à leur définition en tant que statistiques nationales, incombe au Directeur de l'Evaluation, nommé par les membres non exécutifs du Conseil. La législation assure une séparation des fonctions, de telle sorte que le Statisticien National n'est pas autorisé à prendre part aux délibérations sur l'évaluation des statistiques et, inversement, le responsable de l'évaluation ne peut être impliqué dans la production des statistiques publiées par l'ONS. L'autre membre exécutif du Directoire n'est également pas autorisé à prendre part aux délibérations portant sur l'appréciation et la désignation.

Le Directoire est tenu de publier un programme relatif à l'évaluation et à la réévaluation des statistiques nationales et, à l'issue de consultations, un énoncé des principes et des procédures, régissant les dispositions de l'évaluation.

### ***L'accès aux statistiques avant leur publication (dans leur forme finale)***

Pendant le déroulement des débats parlementaires sur les mesures législatives, une attention particulière a été portée sur les dispositions du projet de loi relatives à l'accès aux statistiques avant leur publication. Bien que la législation donne une responsabilité légale au nouveau Directoire pour préparer et publier un nouveau code de bonne pratique applicable aux statistiques, afin de remplacer le code actuel des statistiques nationales, des dispositions spécifiques ont été adoptées pour les mesures régissant la pré-publication. La législation interdit formellement à l'Autorité de déterminer les mesures afférentes à l'accès aux statistiques avant leur publication dans leur forme finale, dans le cadre du nouveau Code. Les règles applicables à la pré-publication doivent, au contraire, être déterminées par le ou les Parlements appropriés

Le gouvernement britannique a publié ses propositions en matière de dispositions applicables à l'accès aux statistiques, préalablement à leur publication, en décembre 2007 et a entamé un processus de consultation. Le gouvernement écossais a également engagé des consultations sur les mesures afférentes à l'accès aux statistiques dont la production a été dévolue à l'Ecosse avant leur publication. À l'issue des consultations, le gouvernement britannique a fait voter une série de lois visant à restreindre l'accès aux statistiques sensibles non marchandes avant leur publication, à une période d'au plus 24 heures, alors que le gouvernement écossais a décidé d'accorder un droit d'accès privilégié aux statistiques dévolues à l'Ecosse pendant une durée allant jusqu'à 5 jours.

En octobre 2008, l'Autorité a publié un avis dans lequel il exprime l'opinion suivante :

*“Selon l'avis de l'Autorité de la Statistique, la législation accorde aux services gouvernementaux et aux ministères une latitude encore trop importante. Un système qui accorde aux ministres et aux officiels, de manière exclusive, un accès aux statistiques avant leur publication, ne cadre pas avec nos objectifs consistant à promouvoir la confiance du public dans le service de statistiques.*

*“L'avant-projet du Code de bonne pratique, rédigé par l'Autorité, ayant fait l'objet d'une récente consultation du public, encourage l'égalité d'accès aux statistiques et la publication de statistiques*

## L'indépendance de la statistique publique

*dans les meilleurs délais. L'accès préalable à la publication va à l'encontre de ces principes et doit être restreint à un strict minimum.*

*“L'Autorité souhaite maintenant que les services gouvernementaux utilisent la flexibilité qui leur est accordée par le Décret pour réduire la durée pendant laquelle il leur est possible d'accéder aux statistiques avant leur publication, ainsi que le nombre de personnes bénéficiant de l'accès privilégié.*

*“Plus généralement, l'Autorité note que le décret équivalent, promulgué par le parlement écossais, se différencie, à maints égards, du Décret de Westminster. L'Autorité espère que de nouveaux débats seront engagés dans toutes les administrations britanniques sur le caractère indésirable de l'accès aux statistiques avant leur publication, ainsi que sur les raisons justifiant cette position.”*

### **Le partage des données**

La législation prévoit des pouvoirs permettant le partage des informations entre les organismes publics et le Directoire, à des fins exclusives de production de statistiques. Toutes les propositions permettant le partage des informations seront acceptées par les ministres, édictées par des décrets d'application et assujetties à un examen et à une approbation par le Parlement. Ces propositions visent à augmenter le partage des informations entre l'ONS et les autres services, sous réserve d'accord par le Parlement, au cas par cas. En parallèle, la loi prévoit également des mesures visant à protéger la confidentialité des informations personnelles. Toute personne reconnue coupable d'enfreindre la loi sera passible d'une amende et/ou d'une peine d'emprisonnement d'au plus cinq ans.

### **La genèse de l'Autorité**

Alors que le projet de loi prenait forme, le processus de nomination de la présidence du nouveau Directoire de la Statistique fut lancé. Après une concurrence ouverte, Sir Michael Scholar fut proposé pour le poste. Le poste de Président du Directoire de la Statistique a été identifié par le gouvernement comme la première nomination publique de haut niveau à être assujettie à une audience d'approbation préalable à la nomination, avec une recommandation effectuée par le biais d'une motion présentée devant les deux Chambres. Sir Michael a été officiellement nommé en juillet 2007 et a pris ses fonctions en tant que Président désigné du nouveau Directoire, en septembre 2007.<sup>16</sup> Le recrutement des autres membres non exécutifs s'est effectué au cours de l'automne 2007 et sept membres non exécutifs du Directoire ont pris leurs fonctions en janvier 2008.

Le nouveau Directoire de la Statistique encore « fantôme » a tenu ses premières réunions formelles en février 2008, et accepta que les deux autres membres exécutifs qui devaient se joindre au Statisticien National, soient le responsable de l'évaluation, Richard Alldritt, et le directeur des finances de l'ONS. Une des premières décisions prises fut que le Directoire agisse en tant qu'« Autorité de la Statistique britannique » et que deux des sept membres non exécutifs occupent les postes de Président suppléant, un membre étant responsable de la gouvernance de l'ONS et l'autre de la surveillance de l'appareil statistique officiel britannique.

Les dispositions de la loi sur la statistique (Statistics Act ) sont entrées en vigueur le 1er avril et l'Autorité assume officiellement ses responsabilités légales depuis cette date, y compris le lancement de son site Web [www.statisticsauthority.gov.uk](http://www.statisticsauthority.gov.uk) et la mise en place d'un nouveau Centre de Publication,

---

<sup>16</sup> House of Commons Treasury Committee *The appointment of the Chair of the Statistics Board*, Ninth Report of Session 2006–07, HC 934 (July 2007)

revêtant la forme d'un « magasin multiservice », conçu pour la publication de toutes les statistiques nationales, exemptes de commentaires ministériel ou politique [www.statistics.gov.uk](http://www.statistics.gov.uk).

L'Autorité a publié un avant-projet du Code de bonne conduite relatif aux statistiques officielles, en juillet 2008, accompagné des projets d'ensemble de principes et de procédures, dans le cadre de sa fonction d'évaluation. Bien que l'avant-projet du Code soit similaire, à maints égards, au Code de statistiques nationales, il est relativement différent sur de nombreux autres aspects. En particulier, l'avant-projet de Code est plus court, plus simple et son style est plus impératif ; il se rapproche du Code de bonne pratique européen, en termes de style, de structure et de contenu ; il a été rédigé dans le but de s'appliquer à tous les organismes qui produisent des statistiques publiques, et non pas uniquement au personnel produisant des statistiques ou aux statistiques elles-mêmes et ne prévoit pas d'exceptions et d'exemptions dans le texte du Code lui-même.

À l'issue de la phase de consultation, l'Autorité a amendé le texte du Code ainsi que les principes se rattachant à l'évaluation et s'engage à publier le nouveau Code en janvier 2009.

L'Autorité a mis en place une équipe de surveillance et d'évaluation (Monitoring and Assessment (M&A)), sous la direction du responsable de l'évaluation, dans le but d'entreprendre l'évaluation prévue par les textes, de donner le label de Statistique Nationale et d'élargir le cadre des fonctions de surveillance de l'appareil statistique britannique en général.

En octobre 2008, l'Autorité a annoncé son programme initial des évaluations prévues par les textes. Il inclut :

- Les statistiques de migration (Office for National Statistics)
- Les statistiques de fret routier (Ministère des transports)
- Les statistiques des accidents de la route (Ministère des transports)
- Les émissions de dioxyde de carbone pour les autorités locales (Ministère de l'environnement, de l'agriculture, de la Pêche et des Affaires Rurales)
- Projections de la population carcérale (Ministère de la Justice)
- Statistiques du développement international (Ministère du développement international)
- Effectifs dans les écoles et dans l'éducation préscolaire à financement public en Irlande du Nord (gouvernement d'Irlande du Nord)
- Criminalité enregistrée en Écosse (gouvernement écossais)
- Enfants recherchés par les autorités locales (publications séparées pour l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord)
- Statistiques produites par le système de surveillance du traitement des toxicomanes (National Treatment Agency for Substance Misuse) (agence de traitement nationale pour abus de substances toxiques)

L'Autorité a également publié en octobre les spécifications des six Rapports de surveillance, conçus pour répondre aux exigences mentionnées dans la Section 8 de la loi statistique. Les Rapports de surveillance seront produits avec la participation d'experts externes et dans le respect des intérêts des utilisateurs ; ils doivent, en outre, refléter les opinions indépendantes de l'Autorité. Les rapports actuellement prévus incluent :

- Priorités pour l'octroi du label de Statistique Nationale
- Progrès réalisés dans l'amélioration des statistiques de migration
- Obstacles à la confiance dans les statistiques de criminalité

## L'indépendance de la statistique publique

- Communication des mesures d'inflation (et des prix à la consommation)
- Planification statistique à long terme
- Adéquation des statistiques de l'environnement

Le premier de ces rapports sera publié en 2009.

Une autre production de la fonction Surveillance et Evaluation est la publication d'une série de notes. Le cas échéant, l'Autorité confie à l'équipe M&A le soin de produire des notes en réponse aux problèmes soulevés publiquement ou en privé, relatives à une série particulière de statistiques ou à un problème spécifique.

Ces notes seront discutées avec les producteurs de statistiques afin de garantir l'exactitude des faits, puis ensuite publiées sur le site Web de l'Autorité. En examinant s'il convient de publier ces notes, l'équipe analyse la portée ou l'intérêt du problème, détermine s'il existe un lien clair entre le problème concerné et la confiance dans les services de statistiques, si des problèmes sous-jacents existent, pouvant être associés à d'autres producteurs ou produits statistiques, et si les ressources nécessaires sont disponibles pour résoudre le problème dans les temps.

En octobre 2008, l'Autorité a publié une note sur la volatilité de l'indice des prix du détail ; cette dernière a été le sujet de discussion, entre autres, dans les médias et, en novembre, une deuxième note a été publiée sur la cohérence des données sur les statistiques des temps d'attente à l'hôpital, dans les pays composant le Royaume-Uni.

L'Autorité tient également à jour un « registre des questions à soulever », registre public des questions de fond qui sont formulées par les journalistes, les utilisateurs des statistiques, les commentateurs ou le grand public. Le registre est disponible sur le site Web de l'Autorité et est régulièrement mis à jour.

Le Code de bonne conduite final sera publié en janvier 2009, accompagné d'un rapport sur l'exercice de consultation et d'un rapport de surveillance, mettant en évidence ces statistiques qui n'entrent pas actuellement dans le cadre des Statistiques nationales mais dont l'Autorité estime qu'elles devraient être évaluées par rapport au nouveau Code de bonne pratique.

ANNEXE A

**Les dates phares du développement de l'appareil statistique  
britannique**

- 1 086 Domesday Book – la première enquête réalisée sur la population anglaise toujours en vie
- 1 661 Études publiées sur l'espérance de vie à Londres (William Petty)
- 1 801 Premier recensement de la population en Grande-Bretagne
- 1 810 Premières séries nationales de statistiques de criminalité
- 1 816 Enquête sur les enfants employés dans les usines
- 1 834 Création de la Royal Statistical Society (RSS)
- 1 836 Nomination du premier Greffier Général pour l'Angleterre et le Pays de Galles (Thomas Lister) pour diriger le Registre Général de l'Etat Civil
- 1 837 Introduction du Registre d'Etat Civil (naissances, mariages et décès)
- 1 840 Enquête sur les enfants employés dans les mines
- 1 906 Première enquête annuelle sur la production
- 1 920 Loi sur le recensement
- 1 929 Premières estimations officielles des Comptes Nationaux (bien qu'elles n'aient pas été publiées avant 1977, les premières estimations officielles n'ont été publiées qu'en 1941)
- 1 938 Loi sur les statistiques démographiques
- 1 938 Première utilisation de l'échantillonnage dans une enquête réalisée par le gouvernement britannique (sur l'indice des prix à la consommation)
- 1 941 Création du Central Statistical Office (CSO)
- 1 941 Création du Government Social Survey
- 1 947 Loi sur les statistiques du commerce extérieur
- 1 966 Le rapport, établi par le comité du budget des dépenses parlementaires, sur les statistiques officielles, recommande la mise en place de changements institutionnels pour la production de statistiques, ainsi que l'adoption de mesures visant à renforcer le service de statistiques du gouvernement
- 1 969 Création du Business Statistics Office
- 1 970 Création de l'Office for Population Censuses and Surveys (OPCS)
- 1 990 Rapport de la Royal Statistical Society « Counting with Confidence »
- 1 996 Création de l'Office for National Statistics (NSO)
- 2 000 Cadre de référence de la Statistique Nationale : un « bleu » Interministériel, signé par quatre administrations, redéfinit les rôles et les responsabilités, introduit un nouveau Code de bonne pratique et établit la Commission de la Statistique.
- 2 006 Projet de loi sur le service de statistiques et d'enregistrement
- 2 007 Statistics and Registration Service Act (loi sur le service de statistiques et d'enregistrement) ; nomination de Sir Michael Scholar en tant que Président de l'Autorité de la Statistique britannique
- 2 008 Nomination des autres membres non exécutifs de l'Autorité ; lancement de l'Autorité ; consultations sur l'avant-projet du Code de bonne conduite.

### ANNEXE B

#### Extrait du discours prononcé par le député Jack Straw devant la Royal Statistical Society (1995)

“...le dénombrement des demandeurs d'emploi ...n'est pas aujourd'hui considéré, à juste titre, comme un indicateur fiable permettant de mesurer le taux de chômage...Le manque de données sur les aspects clés du National Health Service (service national de santé) est totalement inacceptable. À titre d'exemple, aucun chiffre n'est disponible sur le nombre d'hôpitaux fermés...Si, par chance, le bien fondé d'un Service national de statistiques indépendant du gouvernement était établi, le NHS ainsi que la réputation actuelle du mode de dénombrement des personnes sans emploi seraient les principaux bénéficiaires...La démocratie consiste à établir des compromis avec les personnes qui sont en désaccord avec vous, et non pas l'inverse ; elle implique également de s'assurer qu'un accès similaire aux informations, sur la base desquelles les décisions sont prises et les gouvernements jugés, est accordé à chaque citoyen. Dans une démocratie moderne, le système de statistiques publiques doit être une composante majeure de la constitution. Je suis persuadé que les propositions de votre société, associées aux nôtres, nous permettront d'atteindre ce but.”<sup>17</sup>

### ANNEXE C

#### CADRE CONCEPTUEL POUR LES STATISTIQUES NATIONALES (2 000)

Le cadre conceptuel non statutaire pour les statistiques nationales (*Framework for National Statistics*) a été introduit en 2000, entraînant :

- La création du poste de **Statisticien national** occupant la fonction de conseiller-chef en statistique du Gouvernement (et responsable du Service de statistiques du gouvernement). Conformément au cadre conceptuel, une indépendance opérationnelle envers les ministres est accordée au détenteur du poste, qui remplit les fonctions de responsable professionnel des statistiques nationales et de directeur de l'ONS. Le statisticien national est responsable de la qualité statistique professionnelle de toutes les productions que comprennent les Statistiques nationales<sup>18</sup> et doit s'assurer que toutes les statistiques sont produites conformément aux normes définies dans le Code de bonne pratique des Statistiques nationales. Le Statisticien national est nommé par le Chancelier de l'Échiquier et est responsable auprès de lui (en tant que ministre responsable des Statistiques nationales)<sup>19</sup> des performances des Statistiques nationales et, conjointement avec les

---

<sup>17</sup> Discours prononcé par le député Jack Straw, secrétaire parallèle de l'intérieur, devant la Royal Statistics Society (25 avril 1995) : <http://www.rss.org.uk/pdf/Address%20to%20RSS%20by%20Jack%20Straw%201995.pdf>

<sup>18</sup> Les mesures afférentes à la gouvernance, applicables à l'indice des prix à la consommation, sont une exception : le Chancelier de l'Échiquier, en tant que Ministre des statistiques nationales, est formellement responsable du champ d'application et de la définition, le Statisticien national ne formulant des conseils que sur la méthodologie.

<sup>19</sup> Dans le cadre des dispositions relatives à la dévolution, la responsabilité ministérielle de la coordination des Statistiques nationales est partagée avec le Ministre des finances de l'exécutif écossais, le secrétaire des finances de l'assemblée nationale du Pays de Galles et le ministre des finances et du Personnel de l'Irlande du Nord.

responsables ministériels du métier de la statistique, de l'exécution des programmes de travail annuel, approuvés par les ministres ;

- La création d'une **Commission de la Statistique** indépendante, dont la mission consiste à conseiller sur l'assurance qualité et l'intégrité, y compris dans les secteurs où l'inquiétude est largement répandue, et à définir les priorités pour les statistiques nationales.<sup>20</sup> Indépendante des ministres et des producteurs de Statistiques nationales, la Commission dispose de son propre budget et peut déterminer ses propres activités. La Commission est normalement constituée de huit commissaires, assistés par un sous-secrétaire d'État et par un secrétariat d'environ dix personnes. Ainsi que l'énonce l'introduction du cadre conceptuel, la Commission est explicitement chargée d'« examiner les besoins d'une législation en matière de statistiques, au bout de deux ans et...de soumettre, ensuite, le cadre conceptuel législatif à un examen permanent », et
- L'introduction du concept de « **Statistique Nationale** », vise à fournir une description précise, actualisée, exhaustive et significative de l'économie et de la société britanniques, crédibilisée par des normes professionnelles, telles qu'énoncées dans un nouveau **Code de bonne pratique**. Le Code, qui se fonde sur les Principes fondamentaux de la statistique officielle des Nations Unies,<sup>21</sup> est un guide pour tous les travaux statistiques du secteur public et s'applique non seulement aux productions de l'ONS mais également à toutes les Statistiques nationales produites par un organisme quelconque. Les ministres ont la responsabilité de décider du champ d'application des Statistiques nationales au sein de leur ministère, et de s'assurer que les responsables ministériels du métier de la statistique ont la capacité requise pour maintenir et prouver l'intégrité de ces statistiques, conformément au Code. Le Statisticien national est responsable du respect du Code et de son interprétation. Le Code est renforcé par 12 protocoles, qui définissent les responsabilités spécifiques des producteurs de données dans plusieurs secteurs, par exemple, en matière de pratiques de divulgation, d'accès aux données et de confidentialité.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Le *Framework for National Statistics* (2000) exige de la Commission de statistiques qu'elle « effectue des commentaires sur l'application du Code de bonne pratique des statistiques nationales », « qu'elle conseille les ministres des secteurs, faisant face à d'importants problèmes, sur la qualité des statistiques officielles » et qu'elle autorise la Commission à « effectuer des commentaires sur la qualité des processus d'assurance, ainsi que sur la possibilité de procéder à des contrôles ponctuels sur les audits du service ou sur les autres audits des Statistiques nationales, afin de conseiller le Statisticien national sur les secteurs à problème qui méritent d'être examinés et, le cas échéant, d'exécuter ou de commissionner ses propres audits ».

<sup>21</sup> Les *Principes fondamentaux de la statistique officielle des Nations-Unies* ont été adoptés en 1994 pour fournir des données sur l'organisation, la collecte et la divulgation des statistiques officielles dans tous les états-membres des Nations-Unies. Se reporter aux *Principes fondamentaux de la statistique officielle des Nations-Unies* élaborés par le Conseil économique et social des Nations-Unies : *Rapport de la session spéciale de la Commission statistique* (New York, 11-15 avril 1994) E/1994/29

<sup>22</sup> Les 12 protocoles couvrent : Les pratiques de publication ; les mesures afférentes à la consultation entre le Statisticien national et les ministres du gouvernement britannique ; la compétence professionnelle ; le service client et la consultation de l'utilisateur ; la présentation des données, la diffusion et valorisation ; l'intégration statistique ; la gestion des données, la documentation et la présentation ; la gestion de la charge du répondant ; la gestion de la qualité ; les révisions ; l'accès aux données et la confidentialité et la correspondance des données

**Principaux organismes et parties intéressées constituant l'appareil statistique britannique**

<i>PRODUCTEURS DE STATISTIQUES</i>	<i>COMMENTATEURS</i>	<i>DÉCIDEURS AYANT BESOIN DE STATISTIQUES</i>
Office for National Statistics (coordonne les autres organismes et produit environ 20 % des statistiques)		Parlement
Ministère des affaires, des entreprises et de la réforme réglementaire		Services centraux du gouvernement
Ministère de la santé		Administrations dévolues
Ministère de l'énergie et des changements climatiques		Services publics britanniques
Centre d'information sur la santé et l'aide sociale		Police, pompiers, etc.
Ministère de l'enfance, des écoles et des universités		
Ministère de l'innovation, des universités et des compétences		
Ministère de l'environnement, de l'agriculture et des affaires rurales	<i>Statistics Authority</i>	
Ministère du transport		
Ministère du travail et des pensions		
<i>Recettes provenant des droits de douane du Royaume</i>		
Ministère de l'intérieur		
Ministère des communautés et du gouvernement local		Organes gouvernementaux locaux et régionaux
Services du gouvernement	Royal Statistical Society	Services d'utilité publique
Services d'analyse et de conseil de la défense		Services commerciaux
Ministère de la Justice		Par ex., l'assurance, le transport
Ministère de la culture, des médias et des sports		
Ministère du développement international		Les entreprises
Commission des forêts		
Service actuariaire du gouvernement		Le secteur du bénévolat
Organe exécutif de la santé et de la sécurité	Media	
Trésorerie nationale		Les groupes d'intérêts spéciaux
Service des normes en matière d'éducation		Les universitaires
Services économiques du travail		Les citoyens
<i>Administrations « dévolues » :</i>		
Agence de statistiques et de recherche d'Irlande du Nord		
Unité des données du gouvernement local du Pays de Galles		
Assemblée nationale du Pays de Galles		
Gouvernement écossais		
Greffier Général de l'Écosse		
Organismes non étatiques – un grand nombre		

# **Les instituts nationaux, Eurostat et les organismes internationaux de statistique : vers une indépendance renforcée**

*Michel Glaude,*

*directeur des statistiques sociales et de la société de l'information  
à Eurostat, Office Statistique des Communautés Européennes\**

***S'il est clair qu'il n'existe pas de modèle national unique de production des statistiques publiques, tant les arrangements institutionnels et organisationnels existants sont variés, des évolutions convergentes sont à l'œuvre dans plusieurs pays pour améliorer la coordination statistique à l'échelle nationale et la disponibilité des données diffusées.***

***Au niveau européen, l'instrument réglementaire est un puissant outil d'harmonisation des données produites par chaque État afin de mieux répondre à la demande d'indicateurs et de tableaux de bord synthétiques. Toutefois, la nécessité de renforcer la crédibilité du système statistique européen a conduit à renouveler la gouvernance du système, en particulier par l'adoption d'un « code de bonnes pratiques de la statistique européenne ».***

***Enfin, à tous les niveaux, y compris au plan international, une consolidation de l'indépendance professionnelle se fait jour pour améliorer la qualité et renforcer l'impartialité des statistiques officielles.***

---

## **Les systèmes nationaux de statistique**

### ***Au-delà de l'hétérogénéité des systèmes nationaux de statistiques...***

La très grande diversité institutionnelle et organisationnelle des différents instituts statistiques nationaux des États membres de l'Union européenne, et plus largement des pays développés, indique clairement qu'il n'existe pas de modèle national unique de production des statistiques publiques.

Ainsi, par exemple, en ce qui concerne les responsabilités sectorielles, tout oppose Statistique Canada, institut fortement centralisé responsable de la grande majorité des statistiques officielles canadiennes, aux plus de 70 départements ministériels et agences qui constituent, de fait, le système statistique fédéral américain.

De même, si en termes de responsabilités géographiques, l'Allemagne et l'Espagne nous fournissent deux exemples de forte décentralisation régionale, avec tous les risques de velléités d'indépendance statistique que cela suppose, les directions régionales de l'Institut national de la statistique et des études

---

\* Ce texte reprend et complète l'article « Enjeux et défis de la statistique européenne », paru dans le *Courrier des statistiques* n° 121-122, décembre 2007. Bien entendu, les opinions exprimées ici n'engagent que son auteur et ne sauraient représenter la position de la Commission européenne.

## L'indépendance de la statistique publique

économiques (INSEE) ne jouissent, quant à elles, que d'une liberté d'initiative statistique limitée et sont essentiellement responsables de l'exécution d'un programme national de production statistique, y compris dans sa dimension régionale et locale. Conceptuellement, les arguments invoqués pour justifier un certain degré de décentralisation portent sur l'équilibre à trouver entre les économies d'échelle attendues de la centralisation, d'une part, et les bénéfices que l'on peut attendre d'une plus grande proximité des utilisateurs résultant de la décentralisation, d'autre part. En pratique, il est clair que les arrangements organisationnels des différents instituts statistiques nationaux sont fortement enracinés dans l'histoire institutionnelle de chaque pays.

C'est aussi le cas de l'indépendance professionnelle des instituts nationaux de statistique (INS), qui peut être appréciée par différents indicateurs, comme le statut de l'INS et son rattachement institutionnel, l'inscription de ses prérogatives dans les textes législatifs et réglementaires, son mode de gouvernance (nomination de son directeur général, existence de hautes autorités et comités d'utilisateurs...) ainsi que les modes de diffusion des données (procédures d'embargo, interférences politiques, réponses aux contestations...). Même au sein de l'Union européenne, de nombreux cas de figure existent comme en témoigne l'étude récente de Dominique Rouault<sup>1</sup>.

### ... des évolutions convergentes...

Face à cette grande diversité, les évolutions récentes des différents INS traduisent une relative convergence<sup>2</sup>. D'une part, les systèmes décentralisés ont développé leurs instruments de coordination. D'autre part, les statistiques d'origine administrative ont vu leur importance s'accroître, ce qui a conduit les systèmes centralisés à composer avec d'autres agences.

En outre, conscients du fait que l'indépendance professionnelle des INS constitue un atout pour faciliter une bonne prise de décision politique et attentifs à la confiance que les citoyens peuvent manifester à l'égard des statistiques officielles, les Gouvernements ont généralement favorisé une relative autonomie des INS. On peut à ce sujet, par exemple, relever la création au Royaume-Uni en avril 2008 d'un *Statistics Board*, autorité indépendante responsable devant le Parlement du suivi et de l'évaluation des statistiques publiques, mais aussi de la supervision de l'*Office for National Statistics* (ONS) dans le cadre du *Statistics and Registration Service Act* de juillet 2007. En France, on peut également noter la création d'une Autorité de la statistique publique dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008.

Par ailleurs, grâce à la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication, d'importants gains de productivité ont été réalisés dans la collecte et le traitement de l'information statistique, mais surtout internet est devenu l'instrument privilégié de diffusion de cette information, offrant ainsi la possibilité à tous les publics d'accéder gratuitement aux données statistiques<sup>3</sup>.

Enfin, l'attention portée aux utilisateurs s'est fortement développée, qu'il s'agisse des décideurs politiques ou des chefs d'entreprise, qui profitent du développement des indicateurs et tableaux de bord,

---

<sup>1</sup>. Dominique Rouault, « L'indépendance professionnelle dans les textes fondamentaux des systèmes statistiques européens », *Courrier des statistiques*, n° 121-122, décembre 2007.

<sup>2</sup>. Dennis Trewin, « *The evolution of national statistical systems: trends and implications* », communication présentée au séminaire de février 2007 organisé par la Commission statistique des Nations unies et à paraître dans le *Journal of Official Statistics*.

<sup>3</sup>. La gratuité des années 2000 s'oppose d'ailleurs aux politiques de rentabilisation qui prévalaient au cours des années 1990.

## Les instituts nationaux, Eurostat et les organismes internationaux de statistique

des chercheurs, qui bénéficient de la diffusion des microdonnées, ou du grand public par l'intermédiaire des médias, qui diffusent les communiqués de presse.

Le développement de données locales, d'une part, et l'harmonisation internationale accrue de l'autre, ont aussi traduit cette plus grande attention portée aux usages de la statistique.

### *... et des enjeux identiques.*

À l'avenir, la question de la définition et du champ de la statistique officielle continuera de se poser dans un contexte de stagnation, voire de réduction, des ressources affectées à la statistique publique, mais aussi d'émergence d'opérateurs concurrents sur un marché de l'information en perpétuelle croissance (par exemple, pour les statistiques environnementales). S'il est clair qu'une stricte approche légale pour définir la statistique officielle – c'est-à-dire les statistiques produites par les organismes publics de statistiques – est quelque peu tautologique, la définition par les usages (statistiques nécessaires à la conduite des politiques publiques, à l'information du citoyen...) n'est pas non plus toujours opérationnelle...

Quant au rôle des INS, s'il n'y a aucune raison logique à ce qu'ils bénéficient d'un monopole de production des statistiques officielles, c'est sur le terrain de la qualité et de l'impartialité qu'ils devront défendre leur position. Ainsi, quand le Gouvernement suédois a transféré, en 1994, la responsabilité de la moitié des statistiques officielles produites par Statistique Suède à 24 agences gouvernementales pour les rapprocher des utilisateurs, ces agences ont été libres de faire appel au « marché » pour leur production statistique. Douze ans plus tard, il apparaît que Statistique Suède a pu conserver (sur contrat) plus de la moitié de ce marché devenu concurrentiel.

## Le système statistique européen : une construction originale

Contrairement aux systèmes statistiques nationaux, dont la construction repose sur une histoire qui remonte parfois à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et dont l'expansion s'est affirmée après la Seconde Guerre mondiale, l'élaboration d'un système statistique européen (SSE) s'est faite plus récemment – à partir du traité instaurant la Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1951 – et sa montée en puissance ne date que des années 1990 avec l'achèvement du marché unique, la création d'une monnaie unique et la mise en place du Pacte de stabilité et de croissance<sup>4</sup>.

Compte tenu de cette histoire plus récente et du mode de fonctionnement de l'Union européenne, le SSE se caractérise par un mode de production décentralisé. C'est au sein des INS des États membres ou des autres échelons nationaux de collecte d'informations que sont élaborées les données de base répondant aux demandes européennes. Eurostat, qui est une direction générale de la Commission européenne, a pour mission de calculer et de diffuser les agrégats européens après harmonisation des méthodes et contrôle de la qualité.

La mission d'harmonisation des statistiques qui incombe à la plupart des autres organisations supranationales – telles l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Organisation des Nations unies (ONU), ou encore le Bureau international du travail (BIT) – consiste à inciter les INS à adopter les mêmes concepts et définitions, et à produire des statistiques comparables, avec les succès et les limites associées à ce type de démarche (voir *infra*). Eurostat et le SSE bénéficient,

---

<sup>4</sup> Voir à ce sujet de A. Michelis et A. Chantraine, « Mémoires d'Eurostat. Cinquante ans au service de l'Europe », Eurostat, mai 2003.

## L'indépendance de la statistique publique

quant à eux, d'un atout supplémentaire dans leur mission de production et de diffusion des statistiques européennes : l'instrument réglementaire, fondé sur une légitimité politique et constitutionnelle. En un mot, une fois que les États membres se sont mis d'accord sur un programme statistique (vote à la majorité qualifiée), tous les pays de l'Union doivent s'efforcer d'appliquer ce programme, ce qui donne une grande force au système, pour peu que ce jeu reste coopératif et que les États fassent preuve de volonté politique.

### ***Partir des besoins des utilisateurs institutionnels***

Plus éloigné des contraintes de production des statistiques qu'au niveau national, Eurostat a cependant fortement tenu compte des demandes des utilisateurs et, plus particulièrement, de celles des groupes de travail du Conseil<sup>5</sup> et des autres directions générales de la Commission européenne en charge de l'élaboration des politiques publiques communautaires.

Dans le domaine économique, le besoin de bonne gouvernance de l'Union économique et monétaire (UEM) par le Conseil ECOFIN – qui rassemble les ministres des Finances des États membres de l'Union – et le pilotage de la politique monétaire par la Banque centrale européenne (BCE) ont fortement accru la demande d'indicateurs statistiques de court terme pour l'Union et pour la zone euro, sur le modèle des données disponibles aux États-Unis. Ce besoin a conduit à l'adoption en 2000 de l'*EMU action plan*, à savoir le plan d'action concernant les obligations statistiques dans le cadre de l'UEM, ou plus simplement, plan d'action concernant l'UEM.

Dans le domaine social, puis environnemental, la « stratégie de Lisbonne » a fixé des objectifs ambitieux, parmi lesquels celui de « faire de l'Europe en 2010 l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ».

Pour atteindre cet objectif, la méthode ouverte de coordination (MOC) est l'instrument qui a été privilégié. Cette nouvelle méthode de travail communautaire, fondée sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité, permet aux États membres de développer leurs politiques sectorielles (emploi, compétitivité, inclusion sociale, formation, société de l'information, culture...) dans un cadre relativement souple et adaptable aux contextes nationaux. Plus concrètement, la méthode ouverte de coordination consiste à définir des objectifs et des lignes directrices communes, à échanger des bonnes pratiques et à faire régulièrement rapport sur la base de ces objectifs communs et des stratégies nationales spécifiques. Après en avoir synthétisé les principaux enseignements, la Commission européenne présente au Conseil un rapport conjoint lui permettant de mesurer les progrès accomplis et de proposer de nouveaux objectifs<sup>6</sup>.

### ***Une politique statistique privilégiant les indicateurs...***

Pour formuler, piloter et évaluer ces différentes politiques communautaires, il a été largement fait appel aux données statistiques et, plus particulièrement, à la constitution de « tableaux de bord » regroupant de nombreux indicateurs. Aux côtés des indicateurs macroéconomiques traditionnels – produit intérieur brut (PIB), inflation, chômage, commerce extérieur... –, on a vu apparaître, d'une part,

---

<sup>5</sup>. Le mot « Conseil » dans ce texte renvoie au Conseil de l'Union européenne, institution qui réunit les ministres des États membres d'un domaine de compétences précis.

<sup>6</sup>. Par exemple, la stratégie européenne pour l'emploi privilégie les objectifs suivants : qualité et productivité du travail, garde des enfants, politique d'immigration, éradication du travail non déclaré, insertion des minorités et flexicurité.

les principaux indicateurs économiques européens (PIEE) dans le domaine conjoncturel, des indicateurs structurels pour suivre la stratégie de Lisbonne, mais aussi d'autre part, des séries d'indicateurs relatifs à chaque domaine étudié (emploi, développement durable, inclusion sociale avec les « indicateurs de Laeken », éducation, société de l'information, santé, innovation...).

Dans le cas des indicateurs macroéconomiques et conjoncturels, la pression exercée par la BCE pour achever le plan d'action concernant l'UEM est forte. Les questions de qualité, mais surtout de « fraîcheur » des données pour essayer de se rapprocher des meilleures pratiques des Etats-Unis, sont systématiquement analysées. Les progrès sont sensibles, d'une part, en ce qui concerne le respect par les États membres de leurs engagements et, d'autre part, grâce à la recherche d'une meilleure harmonisation des méthodes nationales utilisées. « L'approche européenne pour les statistiques », qui a remplacé le *First for Europe*<sup>7</sup>, jugé trop provocateur, permet d'introduire de nouvelles méthodologies plus efficaces (échantillonnage européen, estimations rapides...).

Dans le domaine social, ces indicateurs sont définis au sein de sous-groupes spécialisés des groupes de travail organisés par domaine du Conseil (emploi, éducation, protection sociale...), puis calculés par Eurostat à partir d'une collecte harmonisée de données statistiques. Notons que la MOC implique, dans ce cas, de disposer d'indicateurs représentatifs au niveau de chaque pays, contrairement au domaine économique qui peut parfois se contenter d'agrégats européens, ou concernant uniquement la zone euro).

L'augmentation de la demande d'indicateurs se comprend aisément : les systèmes d'indicateurs s'apparentent aux tableaux de bord en usage dans le management des projets et des entreprises et constituent une sorte de résumés chiffrés faciles à appréhender par un utilisateur non expert, qui permettent tout à la fois un suivi temporel et une comparaison spatiale entre pays. De plus, ils semblent particulièrement bien adaptés au contexte européen qui dans le domaine social se caractérise par une forte prégnance des environnements nationaux, aussi bien juridiques, institutionnels ou socio-économiques, et par la volonté d'exploiter pleinement les bénéfices de la subsidiarité.

---

<sup>7</sup> Ce nouveau concept avait été proposé par Eurostat dans le cadre de la révision de la « Loi statistique » (règlement du Conseil n° 322/97 du 17 février 1997 relatif à la statistique communautaire).

*... mais qui présente toutefois des limites.*

Cependant, la mise au point de ces différentes batteries d'indicateurs répond seulement en partie aux besoins de conception, de suivi et d'évaluation des politiques publiques conduites au niveau communautaire.

En effet, les indicateurs de résultat ou d'impact, plus pertinents que les indicateurs d'*inputs* ou de mise en œuvre, sont plus difficiles à définir et à mesurer. D'autre part, les indicateurs composites, qui mesurent par exemple le développement humain ou le *ecological footprint* (empreinte écologique), très appréciés du public, n'offrent pas toujours la robustesse requise par les statisticiens. Enfin, l'usage, parfois primaire, du classement des pays selon tel ou tel indicateur (tableau d'honneur très prisé par les médias) ne tient pas compte de la marge d'incertitude affectant les chiffres et des limites inhérentes aux indicateurs et nuit à leur utilisation raisonnable.

Pour ces raisons, d'autres instruments, comme les comptes satellites<sup>8</sup> ou les études analytiques fondées sur une large diffusion de microdonnées rendues anonymes, doivent utilement compléter la panoplie du « décideur ».

### Une structure de gouvernance renouvelée

#### *Logique juridique ou logique technique ?*

D'une façon très générale, la principale difficulté de fonctionnement du SSE semble provenir d'un décalage entre la logique juridique, qui fonde le fonctionnement des organismes communautaires dont Eurostat fait partie, et la logique technique qui prévaut dans le système de production des statistiques communautaires.

Alors que la production des données repose presque exclusivement sur les États membres qui conjuguent une forte expertise statistique et des traditions nationales difficiles à faire converger rapidement, la gestion des « obligations » européennes est fondée sur une base réglementaire élaborée conformément à la « méthode communautaire » (proposition de la Commission européenne, adoption à la majorité qualifiée par le Conseil, et par le Parlement européen). Plus concrètement, alors que les fonctionnaires d'Eurostat sont fiers d'être, en tant que membres d'une direction de la Commission européenne, les seuls détenteurs du fameux « droit d'initiative » dans l'état actuel des traités, les statisticiens nationaux voient parfois d'un mauvais œil un développement de la statistique communautaire – et de ses implications au niveau national<sup>9</sup> – qui leur échappe de plus en plus, les confinant dans un rôle de prestataire de services pour la collecte des données<sup>10</sup>. Dans ce cadre, les États membres invoquent les principes de proportionnalité et de subsidiarité qui doivent régler la production des statistiques communautaires, pour leur laisser une certaine marge de manœuvre. Ces principes sont au cœur des travaux visant à donner une nouvelle assise juridique au fonctionnement du SSE.

---

<sup>8</sup>. Il s'agit de cadres de présentation des données de l'économie d'un domaine particulier en relation avec l'analyse économique globale du cadre central de la comptabilité nationale.

<sup>9</sup>. « Actuellement, la majorité des programmes statistiques nationaux sont déterminés au niveau européen : plus des quatre cinquièmes des collectes primaires et deux tiers des collectes secondaires du programme statistique fédéral allemand sont régis par des textes législatifs européens » estime Walter Radermacher, dans « *Knowledge Economy : Challenges for Official statistics* », Eurostat Conference, Luxembourg, 8 et 9 décembre 2005.

<sup>10</sup>. Si le droit d'initiative de la Commission constitue un atout pour la construction européenne dans le sens où il fait d'une institution et de ses membres une force permanente de proposition, il conduit les acteurs nationaux à « faire de la résistance » au nom de la sauvegarde de leurs intérêts spécifiques ou de leurs traditions nationales et à devoir bien souvent accepter des compromis difficiles, sans bénéficier de la satisfaction d'avoir fait aboutir un projet novateur.

La nouvelle « loi statistique » qui devrait prochainement remplacer l'ancien règlement de 1998, renforce la coopération au sein du SSE et le rôle de coordination au niveau national des INS, consacre l'"approche européenne pour les statistiques" et améliore les possibilités d'échange de données entre partenaires.

### ***La crédibilité des statistiques européennes mise à mal***

L'affaire des statistiques fallacieuses du déficit public grec, au deuxième semestre 2004, a porté un rude coup à la crédibilité des INS et d'Eurostat. Les soupçons, nourris depuis 2002 par Eurostat sur la véracité des chiffres de déficit public transmis par la Grèce, sont alors confirmés à l'occasion d'un changement de Gouvernement. En décembre 2004, Eurostat publie une révision de ces chiffres en hausse de plus de 2 points, en moyenne, pour la période 1997-2003, dépassant ainsi en permanence le seuil de 3 % du PIB fixé par le Pacte de stabilité et de croissance<sup>11</sup>. Le 22 décembre, la Commission européenne propose, dans sa communication « Vers une stratégie européenne de gouvernance des statistiques budgétaires », de mettre au point des normes européennes sur l'indépendance, la probité et l'obligation de rendre des comptes exigée des INS. Son intervention répondait à la demande de réforme en ce domaine émise par le Conseil ECOFIN, le 2 juin 2004. Enfin, un nouveau règlement permettant de mieux organiser le contrôle des données fournies par les États membres dans le cadre de la procédure de déficit excessif est finalement adopté par le Conseil et le Parlement européen<sup>12</sup> et des ressources humaines suffisantes sont octroyées à Eurostat à cette fin.

Au-delà de cet exemple fort, la contestation par certains États membres de la pertinence et de la qualité des données européennes élaborées par Eurostat n'est pas exceptionnelle. Une partie importante du travail de compilation des statistiques européennes effectué par Eurostat consiste à s'assurer de la conformité des données transmises par les États membres aux exigences méthodologiques. Sans entrer dans un développement détaillé, il faut néanmoins constater que des « différences d'interprétation » sont parfois évoquées pour contester les données européennes, en particulier lorsque le domaine est politiquement sensible ou que la source nationale est bien établie (ex : chômage<sup>13</sup>, prix à la consommation, pauvreté, population, déficit public...). L'appartenance à une même communauté scientifique, la précision de la rédaction des règlements européens<sup>14</sup> et le risque de perte de crédibilité du système font que ces divergences d'interprétation sont en règle générale résolues, mais ces expériences témoignent de la menace permanente de pression politique dans la production statistique.

### ***Les outils d'une nouvelle gouvernance***

---

<sup>11</sup>. L'importance accordée aux seuils, lors des processus d'adhésion ou de surveillance, fait peser de nouveaux risques sur la statistique communautaire : plus les enjeux politiques sont forts, plus l'incitation à manipuler les statistiques est élevée. Quand la statistique, essentiellement descriptive, devient normative, elle se fragilise...

<sup>12</sup>. Règlement CE n° 2103/2005 du Conseil de l'Union européenne du 12 décembre 2005 modifiant le règlement CE n° 3605/93 en ce qui concerne la qualité des données statistiques dans le contexte de la procédure concernant les déficits excessifs.

<sup>13</sup>. Par exemple dans le cas français, en avril 2007, Eurostat a jugé les données de l'enquête trimestrielle sur l'emploi de 2006 suffisamment robustes pour continuer de les utiliser dans son estimation mensuelle du chômage français contrairement à l'Insee qui en a différé l'utilisation jusqu'à fin 2007.

<sup>14</sup>. Plus généralement, les progrès dans l'harmonisation des statistiques européennes se font par un passage progressif de l'harmonisation par les produits (*output harmonisation*) à l'harmonisation par les procédures (*input harmonisation*), tout en respectant les spécificités de productions nationales.

## L'indépendance de la statistique publique

Face à ces risques de perte de crédibilité, tant au niveau européen que national, et conformément à la logique générale mentionnée précédemment, le SSE a souhaité renforcer sa structure de gouvernance par une palette d'outils et de comités mis progressivement en place au cours des cinq dernières années.

Grâce à un fructueux travail préparatoire effectué dès 2003 et s'inspirant des exemples internationaux – Fonds monétaire international (FMI), ONU, notamment – un « code de bonnes pratiques de la statistique européenne » (voir encadré) a pu être adopté par le Comité du programme statistique en février 2005 et être mentionné dans la recommandation de la Commission européenne du 25 mai 2005 sur l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des autorités statistiques nationales et communautaire.

Des premières auto-évaluations comportant une appréciation de la situation relative à chaque indicateur, mais aussi présentant les actions envisagées pour mieux répondre aux exigences du code, ont été renseignées en 2005 par les États membres et Eurostat. En 2006 et 2007, des évaluations conduites par les pairs (*peer reviews*) les ont complétées et un rapport sur la mise en œuvre du code de bonnes pratiques sera soumis au Conseil et au Parlement européen fin 2008.

De plus, un Conseil consultatif européen pour la gouvernance statistique<sup>15</sup>, créé par la décision du Conseil et du Parlement européen du 11 mars 2008, est composé de sept membres nommés par le Conseil et le Parlement européen, a pour mission d'évaluer la mise en œuvre du code de bonnes pratiques au sein du SSE, d'élaborer un rapport annuel sur sa mise en œuvre par Eurostat et de conseiller la Commission sur sa mise à jour.

Enfin, la transformation en 2008 du Comité consultatif européen de l'information statistique dans les domaines économique et social (CEIES), devenu pléthorique avec l'élargissement progressif de l'Union, en nouveau Comité consultatif européen de la statistique<sup>16</sup>, structure plus ramassée et qui devrait être plus pertinente dans l'analyse des programmes statistiques européens, complète ces outils de meilleure gouvernance en donnant une place importante aux utilisateurs non gouvernementaux.

### ***Entre recentrage et expansion, quel avenir pour le SSE ?***

Malgré les progrès récents en matière de gouvernance, le SSE reste sous tension, principalement à cause du manque de ressources humaines et financières, et de la nécessité d'alléger la charge de réponse aux enquêtes qui pèse sur les entreprises. On comprend, dès lors, que toute nouvelle demande européenne soit mal perçue par les États membres, car elle réduit bien souvent leur marge d'autonomie nationale et, qu'en conséquence, leur principale revendication s'exprime en termes de « priorités négatives », c'est-à-dire de demandes européennes qu'il y aurait lieu d'alléger ou de supprimer pour faire face aux nouveaux besoins communautaires.

Pour l'avenir, plusieurs scénarios se dessinent, entre un recentrage de chaque partenaire sur son cœur de métier – c'est-à-dire, pour Eurostat, élaborer les données nécessaires à la conduite des politiques relevant de la compétence exclusive de l'Union – et un objectif plus large de mise en place d'un institut statistique européen, fonctionnant en réseau avec les INS, fondé sur une culture et une éthique communes, une division européenne du travail de production statistique et visant à satisfaire une large palette d'utilisateurs.

---

<sup>15</sup>. *European Statistical Governance Advisory Board (ESGAB)*

<sup>16</sup>. *European Statistical Advisory Committee, (ESAC)*

Toutefois, l'expérience prouve que si les progrès à attendre concernant la statistique européenne ont été, et resteront, fortement déterminés par la volonté politique du Conseil et du Parlement européen, les capacités d'anticipation des statisticiens à prévoir ces demandes, une coopération renforcée au sein du SSE et un *leadership* retrouvé pour Eurostat sont nécessaires pour construire un système de qualité à la hauteur de ses ambitions.

### Un réseau international très actif

La coopération internationale en matière de statistique est particulièrement développée. Elle s'organise autour de différents pôles allant d'activités essentiellement administratives (sous l'autorité des Nations unies et de ses agences) à des activités plus scientifiques (sous le patronage de l'Association internationale de statistique).

Du côté des Nations unies, l'organe fédérateur est la Commission de statistique créée en 1947. Commission technique du Conseil économique et social des Nations unies, dont le secrétariat est assuré par la Division statistique des Nations unies (UNSD), elle élabore les décisions concernant les nomenclatures et standards internationaux ainsi que les développements de nouveaux concepts et méthodes statistiques. Elle coordonne aussi le travail statistique des différentes agences onusiennes spécialisées et des organisations liées – le Fonds international des Nations unies pour le secours à l'enfance (UNICEF), l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le BIT, l'Organisation mondiale du tourisme, la Banque mondiale ... – ainsi que des autres organisations internationales ou non gouvernementales – BCE, OCDE, Organisation mondiale du commerce (OMC), Eurostat ... – par le biais du Comité pour la coordination des activités statistiques (CCSA) qui se réunit deux fois par an.

Ces organismes ont été particulièrement actifs dans la rédaction des « principes gouvernant les activités statistiques internationales », adoptés en avril 1994 par la Commission de statistique de l'ONU, et repris par la CCSA en septembre 2005. Ces principes et le « Cadre d'évolution de la qualité des données », adopté en juillet 2003 par le FMI, ont servi de base à la rédaction du code de bonnes pratiques de la statistique européenne. De plus, le FMI est aussi à l'origine de l'application de standards internationaux de diffusion des données et de rapports très pertinents sur l'application par différents pays des standards et des codes.

Un autre volet important de la politique de ces structures internationales est l'aide statistique aux pays en développement apportée par chaque organisme, avec parfois une coordination internationale plus active, comme dans le cas de l'initiative « Paris21 », *Partnership in statistics for development in the 21<sup>st</sup> century*<sup>17</sup>.

Au niveau régional (au sens international du terme), la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (UNECE), qui rassemble 56 pays – membres de l'Union européenne, pays européens non membres de l'UE, mais également les États d'Amérique du Nord et du Commonwealth –, est particulièrement active dans l'organisation annuelle de la Conférence des statisticiens européens (CES). Celle-ci traite de nombreux thèmes statistiques – tels que l'environnement, les migrations internationales, la mondialisation – ainsi que d'aspects plus managériaux concernant les offices statistiques nationaux.

---

<sup>17</sup>. Paris 21 a été fondé en novembre 1999 par l'OCDE, la Banque mondiale, la Commission européenne, le FMI et l'ONU.

## **L'indépendance de la statistique publique**

Pour les pays développés, l'OCDE est un acteur incontournable en matière de statistique à la fois par ses collectes et ses analyses statistiques, et par sa participation au développement de nouveaux domaines statistiques (capital humain, bien-être...) et de normes internationales de transmission et de validation des données.

Enfin, au niveau scientifique, la communauté internationale des statisticiens se réunit régulièrement sous l'égide de l'Institut international de statistique, créé en 1885 et fort de ses 2 000 membres, et de ses diverses sections spécialisées (statistiques officielles, mathématiques, industrielles, de l'éducation, statisticiens d'enquête...).

À travers cette présentation rapide se dégage l'image d'un réseau, dense et très actif, d'échanges et de partage de bonnes pratiques contribuant fortement au développement international d'une statistique harmonisée et de qualité. Dans ce cadre, la « voix européenne » prendra de plus en plus de force pour peu qu'une bonne coordination des positions nationales soit effectuée par Eurostat. Peut-être peut-on regretter la participation réduite des pays en développement ainsi que des nouvelles puissances économiques (Chine, Inde...), mais les évolutions devraient être rapides sur ce plan...

### **Vers une indépendance professionnelle renforcée**

Les statuts, les compétences et les organisations des différents INS des pays développés sont éminemment divers et variés, de sorte qu'il est impossible de dégager un, ou des, modèle-type. Le fonctionnement d'Eurostat est lui-même tout à fait original, car il bénéficie de puissants moyens juridiques d'harmonisation des données statistiques européennes, pour peu que la volonté politique des États ne fasse pas défaut. Enfin, l'environnement statistique international est très riche, reposant sur la coopération et l'échange de bonnes pratiques professionnelles.

Toutefois, au-delà des logiques de développement propres à chaque niveau, il semble que la période récente soit marquée par une forte présence des utilisateurs de la statistique, qu'ils soient décideurs politiques, chercheurs ou simples citoyens. Certes, leurs moyens d'accès aux données statistiques se sont grandement accrus grâce aux outils offerts par la société de l'information, mais leur regard se fait aussi de plus en plus critique et la nature scientifique de la statistique ne suffit plus à placer le statisticien au-dessus de tout soupçon.

Il apparaît ainsi que le trait commun aux différentes initiatives récentes, tant nationales qu'européennes ou internationales, réside dans la consolidation de l'indépendance professionnelle des statisticiens comme première garantie de la qualité et de l'impartialité des statistiques officielles.

## Le code de bonnes pratiques de la statistique européenne<sup>18</sup>

Ce code s'adresse, en premier lieu, **aux pouvoirs publics**, afin de les orienter dans les mesures à prendre concernant l'organisation et les ressources nécessaires à la production de statistiques européennes crédibles, et **aux autorités statistiques**<sup>19</sup>, afin de leur fournir un référentiel de principes, de valeurs et de bonnes pratiques dans la production et la diffusion de statistiques européennes harmonisées et de qualité. Le code s'adresse également **aux utilisateurs et aux fournisseurs de données** pour les informer de l'impartialité des statistiques et du respect de la confidentialité qui préside à leur élaboration.

Le code est fondé sur les 15 principes suivants regroupés en trois chapitres et comprend 77 indicateurs de bonnes pratiques.

### - Environnement institutionnel

1. Indépendance professionnelle
2. Mandat pour la collecte des données
3. Adéquation des ressources
4. Engagement sur la qualité
5. Secret statistique
6. Impartialité et objectivité

### - Procédures statistiques

7. Méthodologie solide
8. Procédures statistiques adaptées
9. Charge non excessive pour les déclarants
10. Rapport coût-efficacité

### - Résultats statistiques

11. Pertinence
12. Exactitude et fiabilité
13. Actualité et ponctualité
14. Cohérence et comparabilité
15. Accessibilité et clarté

Voici quelques exemples d'**indicateurs** associés à différents principes :

- Principe 1 : l'autorité statistique, s'il y a lieu, s'exprime publiquement sur les questions statistiques, y compris sur les critiques et les utilisations abusives des statistiques publiques ;
- Principe 4 : les principales productions statistiques font l'objet d'une évaluation régulière et approfondie, le cas échéant, en faisant appel à des experts extérieurs ;
- Principe 5 : le secret statistique est garanti par le droit ;
- Principe 8 : les questionnaires utilisés dans les enquêtes statistiques sont systématiquement testés avant la collecte des données ;
- Principe 14 : les statistiques provenant de différentes enquêtes et sources sont comparées et réconciliées ;
- Principe 15 : l'accès aux microdonnées peut être accordé à des fins de recherche. Il est soumis à des règles strictes.

Pour plus d'informations, on pourra se reporter au site : <http://ec.europa.eu/eurostat/quality>

<sup>18</sup> D'autres extraits de ce Code sont présentés en annexe au présent ouvrage.

<sup>19</sup> *Nota Bene* : ne pas confondre le terme "autorités statistiques" employé dans les textes de l'Union Européenne et notamment dans ce Code de bonnes pratiques pour désigner les organes de la statistique publique (en France : l'Insee et les services statistiques ministériels) avec le terme "Autorité" qui, dans les contextes britannique et français désigne l'organisme indépendant chargé de veiller au bon fonctionnement de l'appareil statistique.

## Echange à l'issue des exposés initiaux

Une courte séance de questions-réponses a suivi les exposés initiaux. Deux thèmes ont été débattus.

### **Premier thème : la notion d'indépendance de la statistique et ses rapports avec la vie démocratique.**

D'abord, de quoi parle-t-on ? Indépendance de la statistique publique, indépendance professionnelle ou indépendance scientifique ? Cela mérite réflexion. Par exemple, jusqu'où va l'indépendance en matière de publication, jusqu'à quel type de commentaire ?

Plusieurs intervenants ont souhaité placer la question dans un cadre plus large. Pour l'un, c'est l'information économique et sociale dans son ensemble qu'il importe de considérer ; et il regrette la disparition du rôle joué jadis par le Commissariat du Plan dans les années 70-80 pour organiser le débat entre les partenaires sociaux autour de données chiffrées issues du système statistique. Au delà d'un « principe d'indépendance » bienvenu, il souhaite un « droit à l'information économique et sociale ».

Une intervenante va dans le même sens, en considérant l'indépendance de la statistique comme une condition nécessaire, mais non suffisante, d'une véritable démocratie statistique, et du rétablissement de la confiance du public dans les chiffres qui lui sont communiqués. Que serait une indépendance sans finances, sans budget approprié ? demande-t-elle, rejointe par plusieurs. Cette question des moyens est essentielle : elle figure en bonne place dans le « code des bonnes pratiques » de la statistique européenne (« Principe 3 : Adéquation des ressources »). Le comité consultatif européen de la statistique aura dans ses missions de vérifier le rapport entre les coûts et la charge statistique. Jusqu'à présent, cette préoccupation pour les moyens était largement absente, en France, des débats publics sur la statistique.

Pour un autre intervenant, les années récentes ont renforcé deux tendances préoccupantes : d'une part, effectivement, on a constaté des pressions sur les chiffres dans de nombreux pays européens ; mais de plus, on assiste à une « défausse » des politiques sur les statisticiens, le chiffre étant utilisé à la place de la décision politique. Il en veut pour preuve le rôle des statistiques dans l'application des critères de Maastricht, ou la possible création de statistiques ethniques. Et il en conclut que le devoir « citoyen » des statisticiens, pour « servir le bien public », ne peut se borner au domaine technique. Cette description d'une dérive liée à l'usage des indicateurs dans la politique n'est pas unanimement approuvée. L'exemple européen de la « méthode ouverte de coordination » est cité à l'appui de la thèse contraire : dans un tel processus, les politiques définissent et choisissent des indicateurs sur lesquels ils veulent s'appuyer, ceci certes en présence des statisticiens qui peuvent les alerter sur des difficultés techniques, mais sous leur propre responsabilité : il ne s'agit pas d'un transfert indu de responsabilité, il n'y a pas de « faux mélange » dans lequel les politiques laisseraient les techniciens décider de ce qui est pertinent. A charge ensuite pour les statisticiens de mesurer du mieux possible les indicateurs retenus, avec toutes les garanties de qualité de leur profession. Un autre bon connaisseur des instances européennes craint néanmoins, en sens inverse, que l'on n'aille effectivement vers des « statistically

driven formulas » (« formules conduites par les statistiques ») pour faire porter au statisticien le « chapeau » de décisions politiques.

### **Second thème : le fonctionnement de la future « Autorité ».**

Un participant demande : « Qui garantira l'indépendance de l'Autorité qui doit garantir celle des statistiques ? L'exemple du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) n'est-il pas de mauvais augure ? ». A cela, il est répondu qu'il faudra examiner les textes juridiques et les décisions qui seront prises : qui nomme ? quelle est la durée des mandats ? peuvent-ils être renouvelés ? où se trouve le secrétariat ? Dans le cas du comité analogue créé au niveau européen, les membres seront nommés par les trois instances de l'Union, et le secrétariat fonctionnera au sein d'Eurostat, où il sera directement rattaché à la directrice générale adjointe, et non situé à l'intérieur de la pyramide administrative, ce qui doit lui donner une certaine autonomie. Citée comme « bon exemple », cette disposition paraît au contraire insuffisante, voire inquiétante à un intervenant, qui pense que le secrétariat d'un tel organisme devrait être totalement extérieur à l'institution qu'il s'agit de surveiller. Ce même intervenant se méfie des garanties purement juridiques : il cite l'exemple d'un responsable d'institut de statistique<sup>1</sup>, interrogé sur l'indépendance, disant : « Aucun problème, nous sommes indépendants, la preuve c'est inscrit dans l'article 1 de la loi » !

Plusieurs personnes se préoccupent des conditions de saisine de l'Autorité, et notamment de savoir si la saisine sera possible pour des agents du système statistique confrontés à des pressions internes, hiérarchiques, à des retards de publications, à des relectures. C'est un sujet important, car si l'agent peut craindre les conséquences pour lui-même d'une telle saisine, l'auto-censure risque d'être forte.

A la demande d'un participant, une précision est apportée sur le fonctionnement des institutions statistiques au Royaume-Uni : en cas de conflit entre l'Institut de Statistique et l'organisme chargé de la certification des statistiques, l'arbitrage est du ressort du président de l'Autorité. Au-delà de ces considérations juridiques et administratives, une expression de l'ancien directeur de l'ONS<sup>2</sup>, Len Cook, est citée : « Being independent is not the same as being right » (« Etre indépendant ne signifie pas qu'on a raison »). C'est un rappel aux réalités salutaire pour les futurs membres de l'Autorité : disposant d'une parole libre et indépendante, ils seront comptables de l'usage qu'ils en feront. Il leur faudra vérifier la matérialité des faits, être sélectifs dans les sujets sur lesquels ils choisissent de s'exprimer au sujet de la qualité des statistiques. L'indépendance est une grande chose, les responsabilités qui vont avec sont lourdes aussi.

---

<sup>1</sup> D'un pays dont il précise qu'il ne se situe pas en Europe

<sup>2</sup> Office for National Statistics : Institut national de statistiques du Royaume-Uni

## Intervention du Comité de défense de la statistique publique

Le porte-parole du Comité, G. de Peretti, remercie d'abord le groupe « Statistique et Société » de la SFdS de lui offrir une tribune et aussi d'avoir organisé ce séminaire.

Cette initiative n'est pas une première puisqu'en mai 2006, les *cafés de la statistique* portaient sur l'indépendance de la statistique à l'égard du politique. Lors de ces débats, Jean-Marie Delarue, ancien président du Cnis (Conseil national de l'information statistique) avouait son manque d'optimisme concernant les évolutions des rapports entre politique et statistique publique. Force est de constater qu'il avait raison puisqu'il y a depuis plusieurs mois une mise en cause systématique, publique et continue de la crédibilité, de la qualité et de la pertinence des statistiques élaborées pas le Service Statistique Public par les autorités politiques, notamment le gouvernement et le chef de l'État.

Voici une liste non exhaustive :

- critiques sur la soi-disant non prise en compte des CNE dans les statistiques de l'emploi ;
- critiques du ministre de la fonction publique, André Santini, sur deux études sur le pouvoir d'achat des fonctionnaires ;
- critiques sur la mesure de l'inflation faites par le président de la République lors de l'université d'été du Medef en 2007 ou encore, par le même, sur la propension à réviser les prévisions de croissance (expliquant son "manque d'intérêt pour un chiffre qui n'arrêtent pas de changer") ;
- ces critiques ne sont pas sans lien, selon le Comité, avec le choix de l'Insee de s'autocensurer en retardant la publication des données de l'enquête Emploi, trop différentes des données administratives de l'Anpe ;
- refus, par le ministre de l'éducation nationale, Xavier Darcos, de publier des études achevées.

Alors que la plupart des indicateurs critiqués sont calculés à partir de méthodes harmonisées au niveau européen, que la qualité des travaux du SSP a été reconnue par ses pairs européens et un rapport de l'Inspection générale des finances (rapport Dane), le président de la République écrivait dans sa lettre de mission du 11 juillet 2007 à Christine Lagarde, ministre de tutelle de l'Insee: « *Vous engagerez parallèlement une réflexion sur notre appareil statistique, notamment l'indice des prix et les chiffres du chômage, pour que les statistiques utilisées par le gouvernement pour définir sa politique présentent toutes les garanties et reflètent réellement la réalité vécue par les Français* ». Faut-il y voir un clin d'œil aux secondes vies virtuelles sur internet ?

Retour à la réalité, dure celle-ci : trois mois plus tard, en octobre 2007, Jean-Michel Charpin, le directeur général de l'Insee, est limogé au bout de quatre ans d'exercice, soit le plus court mandat depuis la création de l'Insee, sans aucune justification.

Début 2008, le rapport Attali proposait de transformer l'Insee en agence avec les conséquences que l'on sait sur le statut des agents de l'Insee et donc sur leurs capacités à résister aux pressions.

Enfin, un an plus tard, sans aucune concertation avec les acteurs de la statistique publique, le Gouvernement décide que la statistique publique doit contribuer de façon significative à une délocalisation massive d'emplois publics vers la Moselle.

Voilà pour les faits, passons maintenant au contexte. Le SSP doit faire face à plusieurs mouvements de fond.

Premièrement, la demande est de plus en plus forte et ce à tous les niveaux :

- au niveau local du fait, entre autres, de la déconcentration et du transfert de compétences de l'État vers les collectivités locales ;
- au niveau national avec une demande forte de la société civile (exemple des inégalités, du chômage, etc.) ;

## Echanges

- au niveau européen avec une demande croissante d'indicateurs d'Eurostat (de 800 indices de prix à la production en 2001 à 5 500 aujourd'hui).

Deuxièmement, le SSP, dans le cadre de la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques) est confronté comme l'ensemble des services publics à de fortes réductions de moyens, en particulier d'effectifs (1 500 départs à la retraite à l'Insee pour les 5 années à venir soit 750 suppressions de postes sur un effectif total de 6 000). L'ampleur des départs à la retraite est une conséquence directe de la forte croissance des effectifs dans les années 70, que certains responsables actuels de la SFDS ont bien connue !

Troisièmement, afin d'être en conformité avec le code de bonnes pratiques de la statistique européenne, la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 crée « une Autorité de la statistique publique qui veille au respect du principe d'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion de statistiques publiques ainsi que des principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données produites », ce qui ne sera pas sans conséquence sur le Cnis : réduction du nombre de commissions thématiques, établissement de règles qui limitent la liberté d'accès à ce lieu de discussion, tendance générale à la « présidentialisation » du Cnis et de ses instances, par un rôle accru des présidents de formation auxquels il serait reconnu la possibilité de décisions « solitaires » en l'absence de débat (exemple : avis d'opportunité accordés en cas d'urgence).

La confrontation des faits et du contexte appelle quelques commentaires. Manifestement, des principes du code de bonnes pratiques sont remis en cause depuis quelques temps. Trois exemples :

- les critiques répétées du Gouvernement et du chef de l'État, le limogeage du DG de l'Insee ne sont pas des signes positifs quant au respect du principe n° 1 de l'indépendance professionnelle des statisticiens
- de même, les récentes et nombreuses levées d'embargo sont contraires au principe n° 6 d'impartialité et d'objectivité qui placent tous les utilisateurs sur un pied d'égalité, en particulier face à la diffusion des données.
- enfin, la conjonction d'une demande en hausse de données, de la réduction des moyens et d'un projet de délocalisation donne une équation sans solution pour répondre au principe n° 3 de l'adéquation des ressources.

La statistique publique est donc chahutée, dans une période de crise où les informations qu'elle produit sont encore plus nécessaires. Comme le disait Edmond Malinvaud : « je ne crois pas exagérer en disant que nous jouons un rôle non négligeable dans le fonctionnement de notre démocratie dans laquelle l'économie a pris l'importance que l'on sait ». Pour que la statistique publique continue à être un instrument de la démocratie, elle a besoin d'être forte et indépendante, afin que tous les usagers de ce service public jouissent d'une information de qualité et qu'ils aient pleinement confiance dans les données. Le comité de défense de la statistique publique fait tout pour œuvrer dans ce sens.

*Compte rendu de la première table ronde*

## **Qu'est-ce que l'indépendance ? Quels enjeux ? Quels problèmes ?**

*Animateur:* **Philippe Frémeaux**, délégué général de l'Institut pour le développement de l'information économique et sociale (Idies) ;

*Autres intervenants :*

- **Philippe Cuneo**, directeur de la coordination statistique et des relations internationales à l'Insee ;
- **Annie Fouquet**, présidente de la Société française de l'évaluation, ancienne directrice de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) ;
- **Richard Laux**, director, Assessment Department, UK Statistics Authority

**Philippe Frémeaux** présente d'abord l'IDIES, institut créé il y a un peu plus d'un an, pour réfléchir aux conditions d'un débat économique de qualité permettant de développer la culture économique en France. L'IDIES a identifié quatre chantiers principaux : enseignement économique et social ; qualité du travail des médias ; qualité de l'information économique et sociale dont disposent les salariés dans les entreprises ; qualité du système statistique et réflexion sur sa gouvernance. Le séminaire aborde à son avis un sujet essentiel de ce quatrième chantier.

Trois enjeux majeurs peuvent être identifiés : la définition du programme de travail des organismes publics de statistique ; les méthodologies qu'ils utilisent ; les règles de publication qu'ils appliquent.

Philippe Frémeaux avance une première réflexion. Comme tous les grands corps à forte expertise, le corps du service statistique public estime légitime d'avoir un contrôle sur ce qu'il fait, de la même façon que les médecins sur l'art de soigner, les enseignants sur leur discipline, les militaires sur la façon de faire la guerre...Mais ce contrôle ne peut pas vouloir dire autonomie totale : il y a une contradiction évidente avec la nécessaire prise en compte des besoins publics. Pour exprimer ceux-ci, l'autorité politique ne manque pas de légitimité, puisqu'elle a reçu l'onction du suffrage universel ; mais elle poursuit aussi ses propres intérêts.

Alors, faut-il « juridictionnaliser » la statistique comme tant d'autres choses ? Ne risque-t-on pas d'aller trop loin dans cette voie ? Quel compromis doit être recherché entre le pouvoir du CNIS et celui de la nouvelle autorité, dont la ressemblance avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut susciter des inquiétudes ?

**Philippe Cuneo** décrit le processus statistique, dans le nouveau cadre défini par la loi, comme devant se dérouler en trois temps :

- Le CNIS intervient ex ante ; il conserve intégralement sa fonction d'organisateur de la concertation entre les utilisateurs et les producteurs de statistiques ; ses pouvoirs sont même un peu étendus, puisqu'il réalise désormais un suivi non seulement de ses propres avis, mais aussi de l'exécution du

## Première table ronde : Enjeux et problèmes

programme de travail des organismes statistiques, ce qui constitue un renforcement de ses prérogatives ;

- L'INSEE et les SSM arrêtent leur programme de travail, et l'exécutent ;
- L'Autorité de la statistique publique, ex post, évalue la qualité du travail suivant deux prismes : d'une part le code des bonnes pratiques ; d'autre part la correspondance entre le programme de travail et son exécution et les demandes du CNIS. Par exemple, l'autorité pourra se pencher sur les enquêtes auprès des ménages, et examiner si l'exploitation qui en est faite correspond bien à ce qui était prévu. L'autorité pourra adopter deux points de vue : adéquation aux bonnes pratiques de la profession, adéquation aux demandes qui avaient été exprimées.

Il ajoute deux remarques :

- La loi définit le service statistique public, INSEE et services de statistiques de ministères ; elle précise ce que sont les statistiques publiques, enquêtes statistiques et exploitations statistiques de fichiers administratifs ; elle crée l'autorité de la statistique publique en lui donnant charge de veiller au respect de l'indépendance professionnelle, à laquelle elle donne un contenu (conception, production et diffusion), et de veiller au respect de principes concernant les données publiques (objectivité, impartialité, pertinence, qualité) . Tout cela n'existait pas dans les textes juridiques antérieurs et constitue un progrès important.
- Il y a eu deux projets d'organisation des relations entre les différents acteurs au cours de la discussion de cette loi au Parlement ; l'INSEE et les SSM auraient pu vivre avec l'un ou l'autre de ces deux projets. C'est la solution « ternaire » qui a finalement prévalu : c'est celle qui va maintenant entrer en vigueur.

**Richard Laux** essaie de se mettre à la recherche de « l'étalon-or » de l'indépendance. Il évoque trois sources d'indépendance :

- L'indépendance scientifique, liée au contenu mathématique de l'activité statistique ;
- L'indépendance professionnelle, ou indépendance « opératoire » ; c'est celle qui permet aux statisticiens de fixer les règles pratiques de leur activité professionnelle, et par exemple les règles de pré-communication des informations avant la date d'embargo ;
- L'indépendance organisationnelle : par exemple le fait de rendre des comptes au Parlement et non pas à un ministre, le caractère public des règles de nomination ou de renvoi des responsables...

Selon lui, on ne peut pas considérer toutes ces formes d'indépendance comme absolument nécessaires : selon les situations nationales, certaines d'entre elles sont absolument vitales, d'autres peuvent être considérées comme relevant du « luxe ». Dans le « cube à trois dimensions » ainsi dessiné, le Royaume-Uni se trouve à une certaine position : les Français auront à rechercher leur propre vue française de la position optimale. Ne connaissant pas suffisamment la situation de ce pays, Richard Laux ne s'estime pas capable de conseiller les Français en cette matière ; il les encourage à se poser la question « Qu'est-ce que vous voulez obtenir de l'indépendance ? ». Et aussi à réfléchir en ces termes : « Quels sont les organismes indépendants auxquels vous voudriez que l'autorité statistique ressemble ? Et de quelle manière ces organismes ont-ils conquis leur indépendance ? ». Pour Richard Laux, c'est un exercice intéressant ; pour lui, au Royaume-Uni, le « National Audit Office » - l'Office national d'audit – représente un « modèle » de ce genre.

**Annie Fouquet** évoque ses souvenirs d'ancienne directrice d'un service statistique de ministère sous l'autorité directe d'un ministre. Annoncer à celui-ci ou à son directeur de cabinet la croissance des

## L'indépendance de la statistique publique

chiffres du chômage n'était pas toujours aisé, surtout quand la tendance se maintenait des mois durant : « Si nous n'étions pas en démocratie, il y a longtemps que je vous aurais coupé la tête »...

Elle constate un mouvement vers toujours plus de réglementation en matière d'indépendance : dans les années vers 1980, il n'y avait pas de textes, mais une « incarnation » de l'indépendance en la personne d'Edmond Malinvaud, sorte de « statue du commandeur », n'hésitant pas à intervenir à la télévision pour contrer les attaques syndicales visant l'indice des prix ; au début des années 2000, une sorte de « soft law » semblait suffire, en s'appuyant sur une charte de déontologie, le « code de bonnes pratiques » initié par Jean-Michel Charpin ; et à présent la « hard law » prévaut, avec la création de l'Autorité de la statistique publique.

Que sera celle-ci ? on le verra bien « en mangeant le pudding »<sup>1</sup>. Annie Fouquet est impressionnée par le pas franchi au Royaume-Uni en définissant la statistique comme « bien public » (« public good »), ce qu'elle considère comme un terme très fort, presque violent dans la culture britannique.

Annie Fouquet évoque ensuite la communication sur les chiffres du chômage. Pour que le commentaire immédiat puisse être publié en toute indépendance, il doit être purement factuel, « ça monte – ça descend », sans appréciation dans un sens ou dans l'autre. Cela laisse au politique l'espace d'un commentaire politique, de son ressort ; et quand les cabinets et les ministres ne jouent pas d'autre jeu cela fonctionne très bien. S'il y a des fuites, des ruptures d'embargo, c'est qu'il y a effectivement d'autres jeux dans la sphère politique, jeux qui sont facilités lorsque plusieurs administrations doivent intervenir, relevant de ministères différents (pour le chiffre du chômage : ministère des finances et INSEE, ministère de l'emploi et DARES et ANPE). Les statisticiens, pour défendre les bonnes pratiques, peuvent invoquer la convention signée par la France avec le FMI (calendriers de publication annoncés, sorties à des dates et heures précises, etc.), qui vise en particulier à éviter de provoquer un « délit d'initié » par rapport à la Bourse.

Au sujet du rapport entre les chiffres et la décision politique, Annie Fouquet évoque ses souvenirs de négociatrice, au nom de la France, dans des instances européennes, au moment où il s'agissait d'établir des « lignes directrices » pour la stratégie européenne pour l'emploi, en les exprimant à l'aide d'indicateurs (par exemple « que 20% au moins des chômeurs aient reçu une proposition de retour à l'emploi avant un an »). Sur des sujets comme « la qualité de l'emploi », les pays ont des conceptions bien différentes (par exemple la Belgique et la Grande-Bretagne ne qualifient pas de la même façon un emploi très court), et confier la définition d'indicateurs statistiques à des représentants des Etats qui étaient des politiques ou des hauts fonctionnaires conduisait à des résultats désastreux : discussions en apparence techniques mais en réalité politiques, incompréhensions sur le sens des mots utilisés pour définir les indicateurs... La solution pour éviter « le déguisement du politique en technicien et vice-versa » se trouvait dans une méthode de travail différente, dans laquelle des statisticiens de divers pays pouvaient élaborer des propositions d'indicateurs cohérentes de leur point de vue, et les soumettaient ensuite aux instances politiques.

A propos de sa fonction de directrice de la DARES, Annie Fouquet rappelle que sa position était facilitée par l'existence d'un corps professionnel avec une forte déontologie, et des syndicats puissants. L'échelon politique savait que tout refus de publication entraînerait des mouvements d'opinion, voire qu'il y avait une menace implicite de démission de sa part. Un des rôles des chefs de service statistique de ministère est de savoir gérer ces relations très particulières.

---

<sup>1</sup> Richard Laux avait cité précédemment le proverbe anglais qui dit en substance que pour connaître le pudding il faut le manger « The proof of the pudding is in the eating »

## Première table ronde : Enjeux et problèmes

Enfin, Annie Fouquet fait part de sa conviction que les règles ne remplaceront jamais l'éthique personnelle des statisticiens-citoyens, ayant une légitimité distincte de celle du politique, avec laquelle il faut coexister. Elle préfère cette coexistence de légitimités à une éventuelle « judiciarisation ».

### **Débat :**

Un participant se dit en accord avec la description du rôle du charisme, de la stature d'Edmond Malinvaud dans les années 80, et sur le fait que les règles sont nécessaires, mais pas suffisantes. Mais comment fait-on pour créer et maintenir cette éthique ? Comme la démocratie, ce n'est jamais acquis définitivement ; on risque sans elle de sombrer dans l'arbitraire, la dictature, la barbarie...

Ph. Frémeaux souligne qu'il n'est pas normal que le politique, sous prétexte qu'il est élu, se permette de décréter « le bon chiffre » et de l'annoncer. S'agissant des indicateurs, l'exemple des critères de Maastricht est un exemple où le statistique et le politique ont été correctement distingués : des critères ont été définis pour cadrer les conditions macro-économiques nécessaires pour intégrer l'euro, en termes de soutenabilité macro-économique, mais la décision d'accorder ou non le droit d'entrer dans l'euro est revenue au politique puisque tous les pays candidats ont été admis, qu'ils respectent ou non les critères.

Un ancien cadre de la statistique publique considère que les textes adoptés sont assez équilibrés et constituent un bon progrès. Il était initialement inquiet qu'il y ait deux instances, le CNIS et l'Autorité. Mais en y regardant bien, chacune renforce l'autre. Il risque d'y avoir beaucoup de « contrôle sur le contrôle ». Le risque de dérive de cette Autorité est faible : elle sera très surveillée par de nombreux partenaires : le CNIS lui-même, les médias (s'ils avaient été aussi forts dans les années 50, le gouvernement n'aurait pas pu faire de « politique de l'indice »), l'Europe avec ses instances nouvelles...

Ph. Frémeaux rappelle que les médias reproduisent les communiqués qu'ils reçoivent, et qu'il est important qu'il y ait du débat interne dans les organismes statistiques.

Pour un participant, qui se déclare moins optimiste que le précédent intervenant de l'assistance, le nouveau décret du CNIS accentue une tendance à la « présidentialisation » au sein même du CNIS ; par exemple lorsqu'il s'agira de décréter dans l'urgence l'opportunité d'une opération statistique, les présidents des commissions auront pouvoir de le faire. L'indépendance professionnelle doit être portée par les statisticiens : mais la profession n'a pas été sollicitée pour discuter de ces questions avec la direction de l'INSEE, les organisations syndicales n'ont pas été consultées.

Deux statisticiennes en poste à l'INSEE et à la DEPP (ministère de l'éducation) demandent à qui les statisticiens et statisticiennes « de base » pourront s'adresser en tant que tels (ou telles) si ils (ou elles) constatent des manquements aux « bonnes pratiques », des critiques gouvernementales indues, des levées d'embargo, des manques d'affectation de moyens...

Philippe Frémeaux note que ces questions sont du ressort de la table ronde n° 2, et passe la parole aux trois intervenants pour une brève conclusion.

Philippe Cuneo, en réponse aux dernières interventions, précise que les pouvoirs des présidents de formation du CNIS étaient déjà importants, et que la procédure d'urgence a vocation à rester exceptionnelle ; s'agissant de la saisine de l'Autorité, il indique que le Conseil d'Etat va se pencher sur le décret qui la précise, sachant qu'il y aura toujours la possibilité d'auto-saisine.

## L'indépendance de la statistique publique

Annie Fouquet, évoquant le « National Audit Office » comme éventuel modèle pour l'Autorité considère que cet organisme associe une activité de type « Cour des comptes » et une activité d'évaluation. En tant que présidente de la Société française d'évaluation, elle rappelle que les statisticiens ne font pas d'évaluation, qui implique un jugement de valeur ; ils font des études qui contribuent à l'évaluation. Le jugement de valeur doit rester de l'ordre du politique, les statisticiens ne doivent pas s'en mêler dans un fonctionnement démocratique. Bien sûr, il ne faut pas pour autant qu'ils soient autistes : ils doivent répondre aux demandes exprimées en urgence. On manque d'un organe de discussion intermédiaire entre les statisticiens et l'échelon politique : ce rôle était joué autrefois par le Commissariat au plan.

Richard Laux, estimant qu'il n'a pas de connaissance profonde du système statistique français, veut s'en tenir à des généralités. La question centrale est de persuader réellement les ministres que l'indépendance de la statistique est dans leur propre intérêt. Si on ne parvient pas à les persuader de cela, ils continueront à interférer. Les arguments du genre de ceux auxquels nous croyons tous ici, à savoir que la statistique est partie intégrante de la démocratie, etc., ces arguments-là ne touchent pas les ministres. Mais ils n'ont pas envie d'être pris dans des polémiques à propos de statistiques. C'est pourquoi ce qui met les statistiques au-delà de leur rayon d'action est finalement favorable pour eux. Un exemple : les débats de la semaine dernière à propos de la criminalité des adolescents au Royaume-Uni. Gordon Brown – alors que c'est lui-même qui a établi l'Autorité statistique du Royaume-Uni - a donné des instructions à d'autres ministres au sujet de la publication anticipée de statistiques sur cette délinquance, en violation du code de bonnes pratiques. Sir Michael Scholar – le chef de l'Autorité statistique – est venu dénoncer cela à la télévision aux heures de grande écoute. Eh bien, cela, c'est le cauchemar pour les politiciens...

## **Comment mettre en œuvre l'indépendance ? Dispositions organiques, rôles et attitudes des acteurs de l'indépendance**

*Animateur :* **François Ernenwein**, rédacteur en chef de La Croix ;

*Autres intervenants :*

- **Michel Glaude**, directeur à Eurostat, Office statistique des Communautés européennes
- **André-Claude Lacoste**, président de l'Autorité de sûreté nucléaire,
- **Hervé Mariton**, député.

**François Ernenwein** ouvre la table ronde : comment mettre en œuvre cette indépendance de la statistique publique, dont tout le monde a dit qu'elle était nécessaire ? Quelles dispositions prendre et quelles attitudes des acteurs seraient souhaitables pour conquérir ou installer cette indépendance ? De son point de vue, les questions à évoquer mériteraient d'être éclairées par un bilan de l'activité des nombreuses autorités existantes. Ce bilan est contrasté : Autorité de sûreté nucléaire, Commission informatique et libertés, Autorité des marchés financiers, Conseil supérieur de l'audiovisuel, etc. on voit bien que ces autorités indépendantes ne sont pas toutes, selon les cas, aussi indépendantes que ça. Vue par les médias, l'indépendance de la statistique ne se décrète pas. Elle se constate. C'est comme le cours de la monnaie, une affaire de confiance.

Pour les médias – qui consomment des chiffres en quantité dans la plus grande hâte et où le rapport aux chiffres n'est pas organisé – la rigueur doit venir des producteurs de ces chiffres. Les journalistes sont, en général, dans l'incapacité pratique d'interroger avec méthode et pertinence les chiffres qui leur sont distillés. La réputation de l'émetteur devient alors centrale dans le rapport que les médias entretiennent avec les données chiffrées en général et les statistiques en particulier. Cette confiance est en général méritée. Mais le moindre dérapage peut sérieusement l'ébranler. Et installer alors une suspicion durable.

Dans l'appréciation de cette rigueur, l'indépendance du producteur est un élément de confiance essentiel. Les statistiques produites par les services publics ont plutôt une bonne image. Alors que les chiffres émanant d'autres acteurs (instituts privés, personnalités des mondes politique ou économique, organisations non-gouvernementales, organisations internationales, etc.) soulèvent plus de doutes de la part des médias.

Le combat pour l'indépendance de la statistique publique dépasse donc les intérêts propres des statisticiens. Il est constitutif de la perception qu'une société peut avoir de leur travail et de la confiance accordée à ces instruments centraux dans les choix politiques. Si elle est appuyée sur des chiffres contestés, la décision devient contestable.

**Hervé Mariton** a eu récemment l'occasion de participer à une réflexion sur ces sujets, dans le cadre de la mission sur la mesure des grandes données économiques et sociales « Mesurer pour comprendre » qui a rassemblé des représentants de trois commissions de l'Assemblée Nationale (finances, affaires sociales, affaires économiques) et dont il a été le rapporteur. Le but était de porter une

## L'indépendance de la statistique publique

appréciation et faire des préconisations après les débats et polémiques que nous avons connues en France, de s'exprimer sur la question de l'indépendance aussi.

Il note en premier lieu que les autorités administratives indépendantes ne sont guère prisées par la classe politique française, aux yeux de qui elles constituent des abandons de pouvoir, un démembrement du politique. Ce n'est pas nécessairement une hostilité idéologique ou partisane : non parce que l'autorité administrative serait rebelle ou hostile par construction, mais c'est le principe même d'une autorité administrative indépendante en tant qu'elle retire au politique une part de sa décision dans la sphère publique. En ces temps de retour de l'Etat, évoquer une autorité de la statistique publique ne simplifiait donc pas le débat... Et ceci, à un moment où, crise aidant, on entend beaucoup de discours sur la restauration du politique. A quoi on peut ajouter que le législateur, plus encore que l'exécutif (qui semble en prendre son parti), n'aime guère ce qui risque de sortir du cadre budgétaire habituel.

Il appelle ensuite l'attention de l'auditoire sur le fait qu'en France la majorité du personnel politique a une vision littéraire de l'action publique. De façon caricaturale, l'idée serait que les faits ont assez peu d'importance, les bilans ont peu de poids. La politique serait d'abord l'art de la communication : il faut seulement être en mouvement au moment où l'électeur (essentiel dans une démocratie) s'exprime. La statistique trouble cela et le discours politique va donc prospérer sur la relativité du chiffre en le rendant aussi subjectif que possible, en le traitant comme quelque chose de parfaitement contestable. Il est donc important là, que le chiffre soit dans une position qui ne le rende pas différent d'autres faits : subjectifs, contestables et ouverts à la discussion politique dans sa plus grande subjectivité. Pourtant, naïvement, le rapport de la Mission parlementaire parlait de l'idée que les informations fournies par la statistique devraient fournir le socle sur lequel auraient lieu les empoignades relatives aux choix politiques à opérer. Il n'y a pas grand monde pour dire que cette vue n'est pas raisonnable. Mais, en fait, beaucoup d'élus pensent que l'étape du chiffre n'est pas très importante ; pour eux, le lien entre l'information chiffrée et la construction de la décision politique n'est aucunement évident. Il n'est pas exclu que nos concitoyens fassent, eux, et avec les médias, une assez nette différence entre des chiffres auxquels ils croient et une parole politique à laquelle ils accordent une grande liberté sans que nécessairement elle se contraigne avec les chiffres. Ainsi, l'idée de faire un lien entre un chiffre et une politique publique peut ne pas être partagée par le plus grand nombre.

Au sein de la Mission à laquelle il a participé, une convergence est vite apparue pour considérer que la question de l'indépendance de la statistique publique relevait de la loi, alors qu'à Bercy, on pensait qu'elle relevait du domaine réglementaire. En fin de compte, le gouvernement a choisi de proposer la création d'une autorité administrative indépendante par la voie législative, avec comme support la loi sur la modernisation de l'économie. Ce texte arrivant en même temps que les conclusions de la Mission, les députés ont souhaité proposer un amendement qui préserve l'articulation avec le CNIS. Cet amendement adopté à l'unanimité par l'Assemblée Nationale est entré en concurrence avec la formule préconisée par le gouvernement et soutenue par le Sénat. Le texte promulgué emprunte aux deux approches mais fait naître, comme souhaité par le gouvernement, une Autorité de la statistique publique.

Quoi qu'il en soit, cette Autorité existe désormais et, en cas de manquement au principe d'indépendance professionnelle, il devra être possible de saisir l'un de ses membres ou son président. On est là au niveau du décret d'application de la loi. A ce propos, Hervé Mariton signale qu'il y a dans le système français une ambiguïté, à laquelle on semble tenir beaucoup : d'une part, l'Insee et autres institutions font des statistiques mais en même temps, revendiquent d'être ailleurs. Du côté de la statistique, mais aussi des études assorties de larges commentaires. Indépendant et direction d'administration centrale. Cela contraint quelque peu la manière dont le décret posera l'indépendance et des règles d'organisation. Si l'Insee n'était pas une direction du ministère, un autre dispositif d'indépendance aurait pu être conçu et d'autres schémas que ceux qui prévalent actuellement. On porte cela, à la satisfaction générale à la fois du corps des statisticiens, des corps sociaux et du pouvoir

## Seconde table ronde : Dispositions organiques, rôles et attitudes

politique. (L'Assemblée était assez neutre sur ce point.) Certes, telle qu'elle est écrite, la loi constitue un progrès, mais il faudra être attentif au contenu du décret, et Hervé Mariton le sera pour sa part.

Enfin, il rappelle que le « National Audit Office » – l'Office national d'audit – du Royaume Uni est juridiquement rattaché aux Communes alors que le Parlement français ne dispose pas du moindre moyen propre pour faire effectuer des travaux quantitatifs sérieux. Il est pour cela entièrement dépendant du Gouvernement et des administrations, dont la fiabilité et la loyauté ne sont pas mises en doute, mais cette dépendance n'est pas confortable : il n'est que de voir la complexité des procédures suivies (au surplus pas très stables) quand l'Assemblée Nationale ou le Sénat veulent passer commande d'un travail à l'Insee. Il conviendrait de codifier mieux les relations, y compris entre le Parlement et l'Insee pour l'obtention de données. L'orateur regrette là que la Mission n'ait pas abordé cette question. Certes, les rapporteurs généraux ou spéciaux des commissions parlementaires ont des pouvoirs d'investigation, mais cela ne répond pas pleinement au problème.

Au total, pour Hervé Mariton, la loi votée représente un progrès important : posant le principe d'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion de la statistique publique, les principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données produites. Et elle crée l'Autorité de la statistique publique. Ce n'est pas un schéma parfait, mais c'est un progrès à la fois sur le plan national et dans l'étalonnage communautaire du dispositif, un outil précieux à faire prospérer. Il rêve qu'un responsable politique puisse y faire appel pour que soient respectées les conditions d'embargo ; ou, pour savoir s'il est bien ou mal de diffuser un deuxième chiffre après la virgule... : ce sont des questions sur lesquelles l'Autorité de la statistique publique ne pourra pas ne pas s'exprimer.

**André-Claude Lacoste**, pour sa part, adhère à l'idée que les autorités administratives (il en existe une quarantaine !) constituent un démembrement de l'Etat, un aveu de faiblesse de ce dernier, et il déplore, en sa qualité de fonctionnaire, que l'Etat français en soit arrivé à un stade tel qu'il soit conduit à créer une quarantaine d'autorités indépendantes s'occupant des sujets les plus divers. Cela démontre que l'Etat n'a pas été capable de créer en son sein la capacité de traiter un certain nombre de sujets normaux de la responsabilité d'un Etat. Ce qui ne l'empêche pas de présider avec un grand intérêt l'Autorité de sûreté nucléaire !

Celle-ci a été précédée de trente-trois ans d'histoire. A d'abord été créé en 1973 un service du ministère de l'industrie, devenu ensuite une direction de ce ministère, puis une direction rapportant conjointement aux deux ministres de l'industrie et de l'environnement. L'extension progressive du champ des activités, par exemple à la radioprotection des personnes, a fait que cette direction a pu dépendre un temps de trois ministères (industrie, santé, environnement). Cette institution jouissait d'une indépendance *de facto* assez considérable. La loi du 13 juin 2006 l'a transformée en Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Avec la façon dont s'incarne en France une autorité administrative indépendante : cinq commissaires nommés pour six ans (trois par le Président de la République, un par le président du Sénat, un par celui de l'Assemblée Nationale). En 35 ans d'existence, cette structure aura connu quatre responsables seulement – et cela a eu son importance – et aura vu son champ de compétence s'élargir considérablement puisqu'il va maintenant d'EDF aux radiothérapeutes.

L'indépendance ? Est-on indépendant vis-à-vis des exploitants ? – Oui. Et, vis-à-vis du gouvernement ? Là, la situation a quelque chose de paradoxal : étant une direction d'administration centrale, vous vous dites indépendant par rapport au gouvernement, alors que vous ne tenez vos pouvoirs que du gouvernement. Vous dites que vous parlez au nom de l'Etat ; en fait, vous parlez au nom du gouvernement. Et vous voulez être indépendant. Ce n'est pas un ajustement simple et cela prend du temps. Comment s'en sort-on ? Une autre façon de voir l'indépendance c'est de répondre à deux questions centrales : « Ai-je les moyens d'avoir mes propres idées ? mon propre jugement ? » et « Puis-je l'exprimer publiquement ? ». De fait, les moyens sont là, grâce à l'extension de responsabilité des années

## L'indépendance de la statistique publique

passées. Quelques éléments de réponse à la deuxième question tiennent aux règles de comportement suivantes :

- une des raisons pour lesquelles peu à peu l'Autorité de sûreté nucléaire a vu son indépendance croître au point de devenir autorité administrative indépendante est qu'elle a noué des relations extrêmement fortes avec les médias ou des représentants des médias. Ainsi, après Tchernobyl, une échelle de communication « International Nuclear Event Scale - INES » a été mise au point. A l'origine, cela s'appelait « échelle de gravité » et avait été créé en France en 1986, par un travail entre ce qu'on appelait déjà l'Autorité de sûreté et le président du Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaire. Or, on a bâti cela avec les journalistes. Une échelle de communication, et ça marche : lorsque l'ASN classe un incident au niveau 1, en général (il y a des exceptions, avec des intérimaires, des pigistes, etc.), ça ne dépasse pas la presse régionale. Au niveau 2, l'Agence France Presse (AFP) diffuse un message aux médias disant « d'ici quatre heures, on vous envoie une dépêche de 500 mots. » Et ainsi de suite. Donc : le montage progressif d'une relation de travail, pour ne pas dire de confiance ;
- l'ASN a renouvelé cela récemment : elle a inspecté les services de radiothérapie et a découvert un certain nombre d'affaires (dont des morts à Epinal) et s'est dit « si nous n'y prenons garde, toutes ces affaires vont être classées au même niveau par la presse ». Elle a bâti, avec les organisations professionnelles, une échelle de communication, qui s'appelle « échelle ASN-SFRO » (Société française de radiothérapie oncologique, la société savante qui représente les radiothérapeutes<sup>1</sup>). Et, cette échelle de communication a été montée avec des journalistes. Ainsi, une façon de monter l'indépendance, c'est d'avoir des relations de travail aussi bonnes que possible avec au moins une partie de la presse ;
- baigner dans l'international : André-Claude Lacoste, depuis le début, y consacre au moins 25 % de son temps. Il a créé des clubs d'Autorités de sûreté (aux niveaux européen puis mondial), alors même qu'il était fonctionnaire. Ces clubs se réunissent, prennent des positions (par exemple sur la sûreté nucléaire des pays candidats à l'Union Européenne) et ont établi des niveaux de référence. Le fait de présider un club d'Autorités de sûreté permet des contacts qu'il n'aurait pas eu en tant que fonctionnaire français. Par exemple : rencontrer les commissaires européens, en tant que responsable d'un club. ;
- enfin, à qui rapporter ? Pas au Gouvernement, étant autorité indépendante, mais au Parlement (précisément à l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques) et à la communauté des autorités homologues dans le monde. Ces homologues sont capables de porter les uns vis-à-vis des autres des jugements forts.

André-Claude Lacoste, au total, se sent à l'aise dans sa position indépendante, d'autant mieux que les moyens n'ont pas fait défaut (450 personnes travaillent à l'ASN). Il considère que l'Autorité a eu ces moyens parce qu'elle était dans une phase dynamique d'extension de ses responsabilités et qu'elle était en capacité d'en parler, ce qui contribuait à un rapport de force.

**Michel Glaude** fait part de la satisfaction du directeur général et des cadres d'Eurostat au constat que l'indépendance de la statistique publique progresse avec les dispositions récemment prises par la Commission européenne, le Royaume-Uni et maintenant la France avec la création de l'Autorité de la statistique publique. Il y a manifestement là un mouvement de fond vers l'indépendance des instituts de statistique. Le Code de bonnes pratiques européen s'est inspiré des « Principes » des Nations Unies, et du travail du Fonds monétaire international sur les publications.

---

<sup>1</sup> Société savante qui représente les radiothérapeutes pour les questions scientifiques et techniques, distincte du Syndicat qui les représente pour discuter des tarifs et rémunérations.

## Seconde table ronde : Dispositions organiques, rôles et attitudes

Tout cela est très structurant. Et il conviendra d'en repérer les tenants et aboutissants, de voir comment tout cela fonctionne. Pour l'instant, autant on sait comment fonctionnait la version précédente du « CNIS » européen, autant le Conseil consultatif européen pour la gouvernance statistique est nouveau et l'on va voir ce qu'il va décider : de lui-même, car il a une grande autonomie pour fixer ses règles de fonctionnement, ses ordres du jour, faire appel aux différentes sources d'information.

Le thème de l'indépendance de la statistique publique et certaines des questions soulevées au cours du séminaire inspirent à Michel Glaude cinq réflexions :

1 – Il y a entre la statistique et la politique deux temporalités différentes : autant la sphère du politique est contrainte par le court terme, autant le statisticien a besoin de la durée pour concevoir et mettre en place les instruments de ses investigations et en recueillir les fruits. Son horizon d'anticipation devrait être de cinq ans en permanence, mais il n'excède malheureusement pas trois ans en général. Or, on met dans les programmes plutôt ce qu'on a déjà en projet. Ensuite, quand on évalue les résultats, c'est formidable : presque tout a été fait, puisque c'est ce qu'on avait déjà en vue ! Cette anticipation devrait s'accompagner d'une bonne capacité d'innovation de la part de l'administration car les sociétés de l'information que sont devenues les nations modernes changent les conditions du métier de statisticien. On en parle, mais c'est difficile. La rénovation du recensement de la population en France est un des rares exemples de ce mixage durée-anticipation-innovation. Sur ce socle devrait pouvoir se construire la confiance dans les rapports avec le monde politique : on a dit que ses échéances sont de court terme, mais il a aussi une idée de long terme. A court terme, les autorités politique peuvent influencer sur la statistique, mais c'est avec un pistolet à un coup : après, la confiance a disparu. Si on les convainc – c'est ce qu'a dit notre collègue britannique - de l'utilité à long terme, c'est un investissement dont elles peuvent bénéficier ;

2 – La dimension internationale, et notamment la dimension européenne, constituent une chance fantastique pour les systèmes statistiques nationaux : possibilités d'échange d'expériences, boîtes à idées communes, soutiens efficaces, etc. On l'a très bien vu, quand la statistique française a été mise en question : les rapports européens d'évaluation par les pairs ont été cités, de même que ceux du FMI. Et, de même, il faut en faire bénéficier les autres. Le seul bémol à cela est la difficulté de déterminer jusqu'à quel point les pairs des autres Etats membres peuvent interférer dans les dossiers nationaux. Peut-on aller jusqu'à un certain contrôle ? Exemple : dans les procédures de déficit excessif du Traité de Maastricht, des missions d'Eurostat vont dans les pays pour contrôler la façon dont les estimations sont faites : là, c'est clair, c'est une « compétence exclusive », c'est marqué dans le Règlement. Dans d'autres domaines, comment cette capacité d'appréciation, pas seulement par Eurostat mais par les pairs des autres pays-membres, peut-elle être mise en œuvre ? Cette question est encore en suspens ;

3 – Le Conseil consultatif européen pour la gouvernance statistique « ESGAB<sup>2</sup> » rendra compte au Parlement et au Conseil européens ; mais il ne sera pas susceptible de saisine par les particuliers. Il a été créé, en mars 2008, pour évaluer l'observance du code de bonnes pratiques au sein du système statistique européen : par Eurostat et sur l'implantation de ce code dans l'ensemble des pays européens, mais non pas au niveau des différents pays, lesquels n'ont pas souhaité cette interférence dans les aspects nationaux.. Cela étant, par le biais normal de questions parlementaires qui arrivent à la Commission, beaucoup de points particuliers peuvent être examinés ;

4 – Le système statistique européen se doit (comme les systèmes statistiques nationaux) de répondre à des demandes urgentes et légitimes, et donc de savoir faire montre de flexibilité. Bien que de telles circonstances soient rares, les modalités de mise en œuvre de ce principe de réactivité font l'objet à Bruxelles de nombreuses discussions quant aux procédures à suivre en pareil cas ;

---

<sup>2</sup> European Statistical Governance Advisory Board.

## L'indépendance de la statistique publique

5 – A propos de la confiance du public dans les statistiques, dont Richard Laux a dit qu'elle était faible outre-Manche, Michel Glaude précise que l'enquête Eurobaromètre réalisée sur ce thème plaçait la France en avant-dernier rang en 2007 ! La statistique publique française a de réelles difficultés de communication, on le voit par exemple à propos du niveau de l'indice des prix à la consommation. Les gens disent « non ! ce n'est pas 2 %, c'est 4 % » : on a là des quantités d'explications mais qui n'arrivent pas à être pertinentes. L'Autorité de la statistique publique pourra utilement réfléchir à ces questions de communication et de pédagogie : pas seulement concernant la presse, mais aussi la formation du public. Dire, comme Hervé Mariton, que le lien entre les chiffres et les politiques publiques n'est pas vu par le public français comme si important renvoie à une spécificité française qui est loin de la culture anglo-saxonne, dans laquelle des indicateurs sont définis à l'aune desquels on pourra mesurer si une politique a réussi. Sans mettre les indicateurs au pinacle, c'est un constat quelque peu embarrassant que de dire : les indicateurs sont d'un côté et la politique de l'autre et tout va bien ainsi. Sans vouloir aller vers une trop forte « juridisation », un peu plus d'application de l'expérience anglo-saxonne dans la mesure de l'efficacité d'une politique publique ne serait pas de trop.

### **Débat**

Un participant rejoint les propos de Michel Glaude et déplore que seuls deux pays de l'Union Européenne, en l'occurrence la Grande-Bretagne et la France, cette dernière par le canal d'institutions comme les syndicats ou l'association Pénombre, pratiquent une saine critique démocratique du chiffre. Il signale par ailleurs les graves problèmes de fiabilité des résultats de la statistique publique rencontrés ces dernières années dans quelques pays de l'Union, notamment la Grèce et l'Italie, où les décisions prises pour redresser la situation l'ont été dans une grande opacité quant aux responsabilités réelles des différents acteurs concernés. C'est l'occasion pour Michel Glaude de préciser que les problèmes rencontrés en Grèce n'ont pas été étrangers à la décision de mettre en place le Conseil consultatif européen pour la gouvernance statistique<sup>3</sup>. Il mentionnera (plus avant durant le débat) qu'auparavant, Eurostat procédait de façon plus feutrée : les problèmes pressentis faisant l'objet de « notes de bas de page ». Quand le scandale a éclaté, en Grèce, à la faveur d'un changement gouvernemental, on a vu la vérité apparaître. Et cela a conduit à préciser le dispositif.

Quelques participants posent des questions aux intervenants ou réagissent à leurs propos. L'un d'eux estime que la tâche de l'Autorité de la statistique publique devrait être plus délicate que celle de l'Autorité de sûreté nucléaire dans la mesure où elle interviendra probablement dans le domaine de la politique conjoncturelle, sur laquelle les gouvernements sont en général chatouilleux. Il ajoute que le positionnement de l'Insee au sein du ministère de l'économie lui paraît à préserver en tant que garantie de l'obtention de moyens suffisants pour répondre aux nouveaux besoins d'information, et notamment à ceux qui résultent de la construction européenne. Un autre s'interroge sur la possibilité pour un agent de saisir l'Autorité par lui-même sans encourir un risque hiérarchique.

André-Claude Lacoste ne pense pas que les choses soient bien faciles non plus pour l'Autorité de sûreté nucléaire : « l'herbe est toujours plus verte dans le pré voisin ! » Il a déjà fallu résoudre la question juridique de l'indépendance de l'ASN, qui se posait en termes de constitutionnalité : car l'ASN dispose d'une délégation de l'Etat dans une matière essentiellement régaliennne. On s'en est sorti, globalement, en gardant au Gouvernement le pouvoir de signer les décisions concernant les grosses installations. Cela conduit au problème suivant : à partir du moment où l'on a une autorité administrative indépendante,

---

<sup>3</sup> Dans sa conférence, citée en bibliographie (voir à la fin de cette brochure), Jean-Michel Charpin décrit comment « l'affaire grecque » a conduit à élaborer le Code européen de bonnes pratiques.

## Seconde table ronde : Dispositions organiques, rôles et attitudes

elle est indépendante mais elle a des responsabilités. Quelle est la limite de ces responsabilités ? Comment se gère un éventuel conflit entre l'Autorité et le Gouvernement ? Par exemple : l'ASN estimerait qu'il faut fermer la moitié des centrales nucléaires françaises, pour des motifs de sûreté. Et, le Gouvernement, avec toutes les conséquences économiques qu'on devine, dit : ce n'est pas raisonnable. L'on a essayé d'imaginer quel serait le processus d'arbitrage. En l'état actuel de son expérience, il pense que la meilleure façon de procéder en cas de crise serait que le gouvernement et l'ASN se présentent ensemble devant le Parlement. Il y a eu récemment un conflit de ce genre au Canada : l'Autorité de sûreté voulait fermer un réacteur, non pas de production électrique, mais le principal fournisseur au monde de radiopharmaceutiques ; le gouvernement ne voulait pas ; ils sont allés devant le Parlement, lequel en l'occurrence a donné raison au gouvernement. André-Claude Lacoste pense organiser en 2009 un colloque entre les autorités administratives indépendantes afin de réfléchir à la thématique complexe de l'indépendance et de la responsabilité.

Il mentionne aussi que l'ASN est « intégrée », en ce sens qu'elle a la capacité de faire par elle-même. Elle inspecte, elle prend des décisions, les applique, etc. Le collège des commissaires dirige en fait un ensemble de personnes qui font. Quant à la saisine de l'Autorité, elle se fait par de multiples canaux, n'importe qui peut la saisir y compris des signalements anonymes. C'est là augmenter la garantie qu'il n'y ait pas trop de zones d'ombre. (André-Claude Lacoste ajoute que cela renvoie à la question, qu'il propose de ne pas l'aborder là : « peut-il y avoir une sûreté nucléaire dans un pays où il n'y a pas de démocratie ? ») Il conclut aussi : lorsqu'on est responsable d'une autorité administrative indépendante, on est amené à se poser un certain nombre de problèmes fondamentaux.

Un autre participant déplore vivement que les statistiques financières soient si peu évoquées. La dichotomie entre statistiques économiques et statistiques financières lui paraît catastrophique dans ses conséquences sur l'analyse de la crise actuelle. Il se demande d'ailleurs si qui que ce soit contrôle les statistiques financières et s'il ne faudrait pas envisager la création d'une Autorité des statistiques financières. Hervé Mariton admet que la mission de l'Assemblée Nationale dont il a été le rapporteur n'a pas travaillé sur les statistiques financières, mais Michel Glaude indique qu'il existe au niveau européen une bonne expertise sur les questions financières, qui font l'objet de multiples débats entre Eurostat, les pays membres, la Banque centrale européenne (BCE) et le Comité monétaire et de la balance des paiements. Une « task-force » travaille en ce moment activement, notamment sur la question du classement statistique de nombreuses opérations financières complexes (défaillance, ...). Michel Glaude mentionne aussi que, bien évidemment, il plaide pour l'Europe parce que c'est une carte qui peut et qui doit être de plus en plus utilisée ; mais les cartes nationales sont, bien évidemment aussi, très utiles et l'une ne remplace pas l'autre.

Enfin, à nouveau, quelques statisticiens de métier expriment leur attente quant au comportement qu'ils doivent adopter s'il advient que les consignes reçues les mettent en défaut par rapport au code de bonnes pratiques. Leur souhait serait de pouvoir saisir directement l'Autorité de la statistique publique.

Hervé Mariton conclut la table ronde en observant que, même si les rapports entre les autorités indépendantes et l'exécutif sont un peu crispés, le jeu démocratique veut que les unes et l'autre se parlent ; et cela comporte parfois des désaccords. Que les gens se parlent peut aussi faire imaginer qu'il y a une influence. Va-t-on interdire aux gens de se parler ? Hervé Mariton pense que l'autorité indépendante constitue cependant un écran utile. Y compris, des autorités indépendantes fragiles. On peut certes considérer que la manière dont le CSA nomme les présidents de l'audiovisuel public est pleine d'hypocrisie et de coups de téléphone. Ce n'est cependant pas tout à fait la même chose qu'une nomination directe ; parce que la structure en question a sa dynamique propre, quel que soit le procès qui peut être fait à ses membres et à sa composition.. Et en tout cas, si ça ne rend pas incriticable le processus de nomination, cela rend plus compliqué le processus de retrait des personnes. Ce n'est pas indifférent car cela rend moins aisée la résolution des problèmes par un changement autoritaire des personnes

## L'indépendance de la statistique publique

Dans le cas particulier de l'Autorité de la statistique publique, il faudra être attentif aux moyens dont elle sera dotée, et aux conditions de sa saisine. Sur la saisine, sans connaître le projet de décret, Hervé Mariton n'imagine pas que l'on puisse exclure la saisine directe de l'Autorité de la statistique publique, par tout type de voie. On l'évoquait à l'instant pour l'Autorité de sûreté nucléaire, même s'il y a des différences entre l'ASN et l'ASP. L'une sera que cette dernière semble devoir être (et, c'était aussi ce qu'imaginait la Mission parlementaire) une structure très légère : sa capacité de traiter les saisines et ses moyens d'investigation seront très limités.

Un thème de réflexion important pour elle devrait aussi être celui des conditions dans lesquelles les résultats des travaux du système statistique public sont publiés et communiqués. La méfiance du public envers les chiffres portant sur des sujets sensibles (chômage, prix) vient sans doute en partie de ce que trop souvent c'est le ministre en personne qui les communique. La recherche d'un effet d'annonce et le fait que ces chiffres soient ensuite un objet de débat politique nuisent à leur crédit. Tout cela devrait être mieux organisé et codifié. Par ailleurs, il faudrait réfléchir à des sanctions efficaces pour lutter contre les ruptures d'embargo : dans le cas de la presse, les journalistes sont bien conscients des enjeux et c'est une procédure qui marche. Pour les questions politiquement importantes, la rupture d'embargo est un « créneau porteur » et la future Autorité est attendue là-dessus.

# ANNEXES

## *Textes de référence*

- **Loi instituant l’Autorité de la Statistique Publique**  
(Modification de la loi du 7 juin 1951)
- **Principes de la statistique officielle (ONU)**
- **Code de bonnes pratiques de la statistique européenne**  
(extraits)
- **Déclaration de l’Institut International de Statistique sur l’éthique professionnelle** (extraits)

On trouvera aussi dans le Journal de la SFdS (vol.147, n°4, 4<sup>e</sup> trimestre 2006) un dossier comprenant :

- Le compte rendu d’un débat public, lors d’un « café de la statistique », le 17 mai 2006 avec la participation de Jean-Marie Delarue, ancien vice-président du CNIS, sur l’indépendance de la statistique (publique en l’espèce) à l’égard du pouvoir politique ;
- Une conférence, donnée lors des Journées de Statistique, le 30 mai 2006, par William Seltzer où il relate son expérience personnelle : comment au cours d’une carrière de statisticien international il a pris conscience des enjeux éthiques et politiques de la statistique ;
- Une conférence, donnée le 31 mai 2006 également lors des Journées de Statistique, par Jean-Michel Charpin, directeur général de l’INSEE, qui expose le travail collectif dont il a été l’un des principaux artisans par lequel l’Union Européenne et le collège des directeurs généraux d’instituts nationaux de statistique ont établi un code de bonnes pratiques pour la statistique européenne.

## L'indépendance de la statistique publique

### Loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.

#### Article 1 (modifié par loi n° 2008-776 du 4 août 2008 - art. 144)

I. - Le service statistique public comprend l'Institut national de la statistique et des études économiques et les services statistiques ministériels.

Les statistiques publiques regroupent l'ensemble des productions issues :

- des enquêtes statistiques dont la liste est arrêtée chaque année par un arrêté du ministre chargé de l'économie ;

- de l'exploitation, à des fins d'information générale, de données collectées par des administrations, des organismes publics ou des organismes privés chargés d'une mission de service public.

La conception, la production et la diffusion des statistiques publiques sont effectuées en toute indépendance professionnelle.

II. - Il est créé une Autorité de la statistique publique qui veille au respect du principe d'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion de statistiques publiques ainsi que des principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données produites.

III. - L'autorité est composée de neuf membres :

- un président nommé par décret en conseil des ministres en raison de ses qualifications dans les domaines juridique, économique et technique ;

- une personnalité qualifiée désignée par le président de l'Assemblée nationale ;

- une personnalité qualifiée désignée par le président du Sénat ;

- un membre du Conseil économique et social désigné par le président de ce dernier ;

- le président du comité du secret statistique du Conseil national de l'information statistique ;

- un membre de la Cour des comptes nommé par le premier président de la Cour des comptes ;

- un membre de l'inspection générale des finances nommé par le chef du service de l'inspection générale des finances ;

- un membre de l'inspection générale des affaires sociales nommé par le chef de l'inspection générale des affaires sociales ;

- une personnalité qualifiée en matière statistique nommée par le ministre chargé de l'économie.

IV. - Un décret en Conseil d'Etat précise les attributions et les modalités de fonctionnement de l'Autorité de la statistique publique.

#### Article 1 bis (créé par loi n° 2008-776 du 4 août 2008 - art. 144)

I. - Le Conseil national de l'information statistique est chargé, auprès de l'Institut national de la statistique et des études économiques, d'organiser la concertation entre les producteurs et les utilisateurs de la statistique publique. Il fait des propositions pour l'élaboration du programme de travaux statistiques et la coordination des enquêtes statistiques menées par les personnes chargées d'une mission de service public.

II. - Un décret en Conseil d'Etat fixe les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement du Conseil national de l'information statistique, ainsi que la représentation, en son sein, du Parlement et du Conseil économique et social. Il précise les conditions dans lesquelles l'autorité administrative décide du caractère obligatoire ou non de chaque enquête qui s'inscrit dans le cadre du programme annuel qu'elle a fixé.

## Principes fondamentaux de la statistique officielle

(avril 1994)

1. La statistique officielle constitue un élément indispensable du système d'information d'une société démocratique, fournissant aux administrations publiques, au secteur économique et au public des données concernant la situation économique, démographique et sociale et la situation de l'environnement. À cette fin, des organismes responsables de la statistique officielle doivent établir les statistiques officielles selon un critère d'utilisation pratique et les rendre disponibles, en toute impartialité, en vue de rendre effectif le droit d'accès des citoyens à l'information publique.

2. Pour que se maintienne la confiance dans l'information statistique officielle, les organismes responsables de la statistique doivent déterminer, en fonction de considérations purement professionnelles, notamment de principes scientifiques et de règles déontologiques, les méthodes et les procédures de collecte, de traitement, de stockage et de présentation des données statistiques.

3. Pour faciliter une interprétation correcte des données, les organismes responsables de la statistique doivent fournir, en fonction de normes scientifiques, des informations sur les sources, les méthodes et les procédures qu'ils utilisent.

4. Les organismes responsables de la statistique ont le droit de faire des observations sur les interprétations erronées et les usages abusifs des statistiques.

5. Les données utilisées à des fins statistiques peuvent être tirées de toutes sortes de sources, qu'il s'agisse d'enquêtes statistiques ou de fichiers administratifs. Les organismes responsables de la statistique doivent choisir leur source en tenant compte de la qualité des données qu'elle peut fournir, de leur actualité, des coûts et de la charge qui pèse sur les répondants.

6. Les données individuelles collectées pour l'établissement des statistiques par les organismes qui en ont la responsabilité, qu'elles concernent des personnes physiques ou des personnes morales, doivent être strictement confidentielles et ne doivent être utilisées qu'à des fins statistiques.

7. Les textes législatifs et réglementaires et toutes dispositions régissant le fonctionnement des systèmes statistiques doivent être portés à la connaissance du public.

8. À l'intérieur de chaque pays, il est essentiel que les activités des différents organismes responsables de la statistique soient coordonnées pour assurer la cohérence et l'efficacité du système statistique.

9. L'utilisation par les organismes responsables de la statistique de chaque pays des concepts, classifications et méthodes définis à l'échelon international favorise la cohérence et l'efficacité des systèmes statistiques à tous les niveaux officiels.

10. La coopération bilatérale et multilatérale dans le domaine de la statistique contribue à l'amélioration des systèmes d'élaboration des statistiques officielles dans tous les pays.

**CODE DE BONNES PRATIQUES  
DE LA STATISTIQUE EUROPÉENNE**

**adopté par le Comité du programme statistique le 24 février 2005<sup>1</sup>**

- EXTRAITS -

**Préambule**

Définitions : Aux fins du présent document :

Le terme **statistiques européennes** désigne les statistiques communautaires telles qu'elles sont définies dans le règlement (CE) n° 322/97 du Conseil du 17 février 1997 relatif à la statistique communautaire, qui sont établies et diffusées par les autorités statistiques nationales et l'autorité statistique communautaire (Eurostat) conformément à l'article 285, paragraphe 2, du Traité.

Le terme **autorité statistique** désigne, au niveau national, l'institut national de statistique (INS) et les autres organismes statistiques chargés de la production et de la diffusion des statistiques européennes et, au niveau communautaire, Eurostat.<sup>2</sup>

Le terme **Système statistique européen**, ci-après «SSE», désigne le partenariat regroupant Eurostat, les instituts nationaux de statistique et les autres organismes statistiques nationaux chargés, dans chaque État membre, de la production et de la diffusion des statistiques européennes.

En conformité avec le traité instituant la Communauté européenne, en particulier son article 285, paragraphe 2, avec le règlement (CE) n° 322/97 du Conseil du 17 février 1997 relatif à la statistique communautaire et avec les principes fondamentaux de la statistique publique adoptés par la Commission de statistique des Nations unies le 14 avril 1994, le présent code de bonnes pratiques poursuit un double objectif :

- renforcer la confiance dans l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité tant des autorités statistiques nationales que d'Eurostat et dans la crédibilité et la qualité des statistiques produites et diffusées par ces organismes (*préoccupation externe*) ;
- promouvoir l'application des meilleures méthodes, pratiques et principes statistiques internationaux par tous les producteurs de statistiques européennes dans le souci d'améliorer la qualité de celles-ci (*préoccupation interne*).

Ce code s'adresse, pour application:

- *aux pouvoirs publics* (gouvernements, ministères, Commission, Conseil) – afin de les orienter dans les mesures à prendre pour que leurs services statistiques disposent de l'organisation et des ressources

---

<sup>1</sup> La recommandation de la Commission européenne du 25 mai 2005 sur l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des services statistiques nationaux et communautaires promulgue le Code définitivement adopté par le Comité du programme statistique (CPS) du 24 février 2005.

<sup>2</sup> *Nota Bene* : ne pas confondre le terme "autorités statistiques" employé dans les textes de l'Union Européenne et notamment dans ce Code de bonnes pratiques pour désigner les organes de la statistique publique (en France : l'Insee et les services statistiques ministériels) avec le terme "Autorité" qui, dans les contextes britannique et français désigne l'organisme indépendant chargé de veiller au bon fonctionnement de l'appareil statistique.

## Quelques textes

professionnelles nécessaires à la production de statistiques européennes crédibles, de façon à garantir l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité ;

- *aux autorités statistiques et à leur personnel* – afin de leur fournir un référentiel de principes, de valeurs et de bonnes pratiques dans le domaine statistique, qui devrait les aider à produire et à diffuser des statistiques européennes harmonisées de qualité.

Il s'adresse également, pour information :

- *aux utilisateurs* – pour leur montrer que les autorités statistiques nationales et européennes sont impartiales, et que les statistiques qu'elles produisent et diffusent sont dignes de foi, objectives et fiables ;

- *aux fournisseurs de données* – pour leur montrer que la confidentialité des informations qu'ils communiquent est préservée, et qu'il ne leur sera pas imposé d'exigences excessives.

Ce code de bonnes pratiques est fondé sur 15 *principes*. Les pouvoirs publics et les autorités statistiques de l'Union européenne s'engagent à respecter les principes du code et à contrôler périodiquement son application au moyen *d'indicateurs de bonnes pratiques* qui serviront de référence pour chacun des 15 principes.

Le Comité du programme statistique institué par la décision 89/382/CEE du Conseil du 19 juin 1989 contrôlera régulièrement la mise en application du présent code à travers des évaluations par les pairs.

### Environnement institutionnel

Les facteurs institutionnels et organisationnels ont une influence non négligeable sur l'efficacité et la crédibilité d'une autorité statistique produisant et diffusant des statistiques européennes. Les aspects déterminants sont l'indépendance professionnelle, le mandat pour la collecte des données, l'adéquation des ressources, l'engagement sur la qualité, le secret statistique, l'impartialité et l'objectivité.

#### Principe 1 : Indépendance professionnelle

⇒ *L'indépendance professionnelle des autorités statistiques à l'égard aussi bien des autres services et organismes politiques, réglementaires ou administratifs, que des opérateurs du secteur privé, assure la crédibilité des statistiques européennes.*

#### Indicateurs

- L'indépendance de l'autorité statistique à l'égard des interventions politiques et autres interférences externes dans la production et la diffusion de statistiques publiques est inscrite dans le droit.
- Le chef de l'autorité statistique a un rang hiérarchique suffisamment élevé pour lui permettre d'avoir des contacts à haut niveau au sein des administrations et organismes publics. Son profil professionnel doit être du plus haut niveau.
- Il appartient au chef de l'autorité statistique et, le cas échéant, aux chefs de ses organismes statistiques de veiller à ce que les statistiques européennes soient produites et diffusées en toute indépendance.
- Il appartient exclusivement au chef de l'autorité statistique et, le cas échéant, aux chefs de ses organismes statistiques, de décider les méthodes, les normes et les procédures statistiques ainsi que le contenu et la date de diffusion des publications statistiques.
- Les programmes de travail sont publiés et font l'objet de rapports réguliers sur les progrès accomplis.
- Les publications statistiques sont clairement distinguées des communiqués politiques et diffusées séparément.
- L'autorité statistique, s'il y a lieu, s'exprime publiquement sur les questions statistiques, y compris sur les critiques et les utilisations abusives des statistiques publiques.

#### Principe 2 : Mandat pour la collecte des données

## L'indépendance de la statistique publique

⇒ Les autorités statistiques doivent disposer d'un mandat légal clair les habilitant à collecter des informations pour les besoins des statistiques européennes. À la demande des autorités statistiques, les administrations, les entreprises et les ménages ainsi que le public en général peuvent être contraints par la loi à permettre l'accès à des données ou à fournir des données pour l'établissement de statistiques européennes.

### **Principe 3 : Adéquation des ressources**

⇒ Les ressources dont disposent les autorités statistiques doivent être suffisantes pour leur permettre de répondre aux exigences statistiques au niveau européen.

### **Principe 4 : Engagement sur la qualité**

⇒ Tous les membres du Système statistique européen s'engagent à travailler et à coopérer dans le respect des principes définis dans la déclaration de qualité du Système statistique européen.

### **Principe 5 : Secret statistique**

⇒ Le respect de la vie privée ou du secret des affaires des fournisseurs de données (ménages, entreprises, administrations et autres répondants), la confidentialité des informations qu'ils communiquent et l'utilisation de celles-ci à des fins strictement statistiques doivent être absolument garantis.

### **Principe 6 : Impartialité et objectivité**

⇒ Les autorités statistiques doivent produire et diffuser des statistiques européennes dans le respect de l'indépendance scientifique et de manière objective, professionnelle et transparente plaçant tous les utilisateurs sur un pied d'égalité.

### **Indicateurs**

- Les statistiques sont établies sur une base objective déterminée par des considérations statistiques.
- Le choix des sources et des techniques statistiques se fait en fonction de considérations statistiques.
- Les erreurs découvertes dans des statistiques déjà publiées sont corrigées dans les meilleurs délais, et le public en est informé.
- Les informations concernant les méthodes et les procédures suivies par l'autorité statistique sont mises à la disposition du public.
- Les dates et heures de parution des statistiques sont annoncées à l'avance.
- Tous les utilisateurs ont accès aux publications statistiques au même moment et dans les mêmes conditions, et tout accès privilégié préalable à la diffusion accordé à un utilisateur extérieur est limité, contrôlé et rendu public. En cas de fuites, les modalités de la diffusion sont adaptées de manière à garantir l'égalité de traitement.
- Les communiqués et déclarations statistiques diffusés dans le cadre de conférences de presse sont objectifs et neutres.

## Quelques textes

### Procédures statistiques

Les normes, lignes directrices et bonnes pratiques européennes et internationales doivent être pleinement appliquées dans les procédures que suivent les autorités statistiques pour organiser, collecter, traiter et diffuser les statistiques publiques. La crédibilité des statistiques est renforcée par une réputation de bonne gestion et d'efficacité. Les aspects caractéristiques en sont une méthodologie solide, des procédures statistiques adaptées, une charge raisonnable pour les déclarants et un bon rapport coût -efficacité.

#### **Principe 7 : Méthodologie solide**

⇒ *Des statistiques de qualité sont fondées sur une méthodologie solide. Cela nécessite des procédures, des compétences et des outils adéquats.*

#### **Principe 8 : Procédures statistiques adaptées**

⇒ *Des statistiques de qualité sont fondées sur des procédures statistiques adaptées, depuis la collecte des données jusqu'à leur validation.*

#### **Principe 9 : Charge non excessive pour les déclarants**

⇒ *La charge de réponse doit être proportionnée aux besoins des utilisateurs sans être excessive pour les déclarants. L'autorité statistique surveille la charge de réponse et fixe des objectifs en vue de sa réduction progressive.*

#### **Principe 10 : Rapport coût –efficacité**

⇒ *Les ressources doivent être utilisées de fa façon efficiente.*

### Résultats statistiques

Les statistiques disponibles doivent correspondre aux besoins des utilisateurs. Les statistiques doivent respecter les normes de qualité européennes et répondre aux besoins des institutions européennes, des administrations nationales, des instituts de recherche, des entreprises et du public en général. Les aspects importants sont la pertinence, l'exactitude et la fiabilité, l'actualité, la cohérence, la comparabilité entre les régions et les pays, et la facilité d'accès pour les utilisateurs.

#### **Principe 11 : Pertinence**

⇒ *Les statistiques européennes doivent répondre aux besoins des utilisateurs.*

#### **Principe 12 : Exactitude et fiabilité**

⇒ *Les statistiques européennes doivent refléter la réalité de façon exacte et fiable.*

#### **Principe 13 : Actualité et ponctualité**

⇒ *Les statistiques européennes doivent être diffusées en temps utile et aux moments prévus.*

#### **Principe 14 : Cohérence et comparabilité**

⇒ *Les statistiques européennes doivent présenter une cohérence interne et dans le temps et permettre la comparaison entre régions et pays; il doit être possible de combiner et d'utiliser conjointement des données connexes provenant de sources différentes.*

#### **Principe 15 : Accessibilité et clarté**

⇒ *Les statistiques européennes doivent être présentées sous une forme claire et compréhensible, diffusées d'une manière pratique et adaptée, disponibles et accessibles pour tous et accompagnées de métadonnées et d'explications.*

INSTITUT INTERNATIONAL DE STATISTIQUE

DÉCLARATION SUR L'ÉTHIQUE PROFESSIONNELLE

Amsterdam 1985

- EXTRAIT -

- 1.1 Prendre en considération les intérêts contradictoires** L'investigation statistique repose sur la conviction qu'un plus grand accès à une information correctement fondée est bénéfique à la société. Le fait que l'information statistique puisse être interprétée ou utilisée abusivement, ou qu'elle ait un impact différent sur différents groupes, n'est pas en soi, un argument décisif contre son recueil et sa diffusion. Néanmoins, le statisticien doit être attentif aux conséquences vraisemblables que la collecte et la diffusion de diverses sortes d'information peuvent entraîner et il doit prévenir les interprétations et utilisations erronées prévisibles.
- 1.2 Etendre la portée de la statistique** Les statisticiens doivent utiliser les facultés qui s'offrent à eux pour élargir l'investigation statistique et diffuser leurs conclusions pour le profit de la plus large communauté possible.
- 1.3 Rechercher l'objectivité** Tout en œuvrant dans le système de valeurs des sociétés où ils vivent, les statisticiens doivent essayer de préserver leur intégrité professionnelle, sans crainte ni faveur. En particulier, ils ne doivent pas s'engager ni s'associer au choix de méthodes destinées à produire des résultats trompeurs, ni à une présentation fallacieuse des résultats statistiques, que ce soit par action ou par abstention.
- 2.1 Expliciter les obligations et les rôles** Les statisticiens doivent établir clairement à l'avance les obligations respectives de leur employeur ou de celui qui finance l'enquête et les leurs propres ; ils doivent par exemple porter à la connaissance de l'employeur ou du commanditaire les parties appropriées d'un code professionnel auquel ils adhèrent. Le compte rendu des résultats doit, là où cela s'avère nécessaire, préciser leur rôle.
- 2.2 Evaluer avec impartialité les diverses voies** Les statisticiens doivent examiner les diverses méthodes et procédures à leur disposition pour l'investigation envisagée et doivent fournir à leur commanditaire ou employeur une appréciation impartiale des mérites et désavantages respectifs des diverses options.
- 2.3 Engagements dépendant des résultats** Les statisticiens ne doivent accepter aucune clause dont l'application dépendrait du résultat obtenu dans l'investigation statistique envisagée.
- 2.4 Garder confidentielle l'information privative** Les statisticiens reçoivent fréquemment de leur employeur ou commanditaire des informations dont celui-ci peut légitimement exiger qu'elles demeurent confidentielles. Les méthodes et procédures statistiques utilisées pour produire des résultats publiés ne devraient toutefois pas être frappées de confidentialité.

## Quelques textes

Le statisticien indépendant ou le consultant est en théorie mieux armé que le statisticien salarié pour exiger le respect de certains principes professionnels. Dans son cas, ses rapports avec un client font à chaque fois l'objet d'un contrat particulier, où les rôles et les obligations de chacun peuvent être spécifiés à l'avance (voir Deming 1972). Le contrat de l'employé, au contraire, n'est pas spécifique à une étude et il comporte généralement l'obligation expresse ou implicite d'accepter les instructions données par l'employeur. Le statisticien employé dans le secteur public peut voir sa liberté de mouvement davantage encore restreinte par des règles statutaires concernant notamment les enquêtes obligatoires ou l'obligation de réserve (voir § 4.4.).

Toutefois, en réalité, d'autres considérations atténuent la distinction entre le statisticien indépendant et le statisticien salarié. La latitude qu'a le statisticien indépendant de mettre en avant certaines conditions est fréquemment réduite par des contraintes d'ordre financier et par l'insécurité de son statut de consultant. Ces problèmes affectent moins le statisticien salarié, dont la position est en général plus sûre et qui est moins isolé. L'employé (en particulier le statisticien-fonctionnaire) fait souvent partie d'une communauté de statisticiens dont la position est assez forte pour établir des conventions et des procédures qui traduisent convenablement leurs idéaux professionnels (voir § 1.2.).

Les rapports avec les commanditaires ou employeurs comportent des responsabilités mutuelles. Le client ou l'employeur est en droit d'attendre des statisticiens qu'ils dominent bien leur discipline, qu'ils soient sincères en ce qui concerne les limites de leur art et de leurs données (voir § 3.1.), qu'ils soient attentifs aux possibilités d'approches plus économiques pour l'étude envisagée et qu'ils respectent le caractère confidentiel de certaines informations. Les statisticiens sont fondés à attendre du client ou de leur employeur qu'il respecte leur domaine de compétence technique et professionnelle exclusif et l'intégrité des données et des résultats. Que ces obligations soient ou non consignées dans des contrats ou autres écrits, elles demeurent nécessaires à des rapports mutuellement bénéfiques.

Un conflit d'obligations peut se produire par exemple lorsque le commanditaire d'une enquête souhaite s'assurer à l'avance (notamment par contrat) que certains buts seront atteints, tels qu'un résultat particulier ou un niveau de réponses minimum dans un sondage réalisé sur un échantillon de volontaires. En souscrivant à un tel contrat, le statisticien préjugerait du résultat de l'enquête en se portant implicitement garant, au nom des enquêtés, de leur propension à répondre ou de ce que seront leurs réponses. Pour honorer cet engagement, le statisticien risque alors de devoir transiger avec d'autres principes, tels que celui du plein consentement (voir § 4.2.).

Par dessus tout, les statisticiens doivent s'efforcer de faire prendre en considération par leurs commanditaires ou employeurs les obligations qu'ils ont non seulement envers eux, mais aussi envers les répondants ou autres sujets, envers leurs collègues et collaborateurs et envers la société en général. Par exemple, un devoir du statisticien, dans sa citoyenneté professionnelle, est d'être explicite quant aux méthodes adoptées afin que la communauté statistique puisse en cautionner l'application et aussi en tirer profit. Ainsi, dans toute la mesure du possible, les éléments méthodologiques des investigations devraient échapper aux obligations de confidentialité, de sorte qu'ils entrent dans le patrimoine intellectuel commun à la profession (voir § 3.2.)

## **L'indépendance de la statistique publique**

Achévé d'imprimer par l'INSEE

le 30 janvier 2009

Dépôt légal : janvier 2009